



**POTENSI DAN HAMBATAN BUDAYA
DALAM MEMPERSIAPKAN OTONOMI DAERAH
TENTANG PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP
UU. NO.22 DAN UU NO.25 TAHUN 1999
DI KABUPATEN LIMA PULUH KOTA
PROPINSI SUMATERA BARAT**



**PROYEK PEMANFAATAN KEBUDAYAAN
DIREKTORAT TRADISI DAN KEPERCAYAAN
DEPUTI BIDANG PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN BUDAYA
BADAN PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
JAKARTA 2002**

9

Milik BP. Budpar
Tidak Diperdagangkan

**POTENSI DAN HAMBATAN BUDAYA
DALAM MEMPERSIAPKAN OTONOMI DAERAH
STUDY TENTANG PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP
UU NO. 22 DAN UU NO. 25 TAHUN 1999
DI KABUPATEN LIMA PULUH KOTA
PROPINSI DAERAH SUMATERA BARAT**



**PROYEK PEMANFAATAN KEBUDAYAAN
DIREKTORAT TRADISI DAN KEPERCAYAAN
DEPUTI BIDANG PELESTARIAN DAN PENGEMBANGAN BUDAYA
BADAN PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
JAKARTA
2002**

**POTENSI DAN HAMBATAN BUDAYA DALAM MEMPERSIAPKAN OTONOMI
DAERAH STUDY TENTANG PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP UU NO. 22
DAN UU NO. 25 TAHUN 1999 DI KABUPATEN LIMA PULUH KOTA
PROPINSI DAERAH SUMATERA BARAT**

Peneliti : Yondri
Indri Anwar

Penyunting : Y. Sigit Widiyanto
Murwanti

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Di Terbitkan oleh : Proyek Pemanfaatan Kebudayaan
Direktorat Tradisi dan Kepercayaan
Deputi Bidang Pelestarian dan Pengembangan Budaya
Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata
Jakarta 2002

J a k a r t a 2002

Di cetak oleh : **BUPARA Nugraha - Jakarta**

SAMBUTAN

KEPALA DIREKTORAT TRADISI DAN KEPERCAYAAN

Budaya Indonesia yang beraneka ragam merupakan kekayaan yang sangat perlu dilestarikan dan dikembangkan terus-menerus agar masyarakat saling memahami, sehingga dapat tercipta kerukunan antar suku, sebagaimana digariskan dalam GBHN 1999-2004.

Satu di antara usaha untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan meningkatkan penyebaran informasi mengenai budaya bangsa melalui buku *Potensi dan Hambatan budaya dalam mempersiapkan Otonomi Daerah, Study tentang Persepsi Masyarakat terhadap UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 Di Kabupaten Lima Puluh Kota Propinsi Sumatera Barat* kepada masyarakat, khususnya generasi penerus. Oleh karena itu kami sangat gembira dengan terbitnya buku hasil kegiatan Proyek Pemanfaatan Kebudayaan ini sebagai salah satu upaya memperluas cakrawala budaya.

Dari tulisan ini diharapkan juga masyarakat secara umum dapat mengenal berbagai khasanah budaya yang ada di Indonesia, selanjutnya dapat menghayati nilai-nilai luhur budaya yang ada di Indonesia dan ikut berperan serta dalam pelestarian dan pengembangannya. Dengan demikian akan terjalin keakraban masyarakat dengan lingkungan sosial budayanya, serta akhirnya dapat menghindari kesalahpahaman yang timbul karena perbedaan budaya.

Dengan terbitnya buku ini, diharapkan pula dapat menimbulkan kecintaan terhadap keanekaragaman budaya bangsa, sehingga akan tercipta tujuan pelestarian, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan dalam rangka membina kesatuan dan persatuan bangsa.

Meskipun buku ini belum sempurna dan lengkap, diharapkan pada masa-masa mendatang dapat diperbaiki kekurangan-kekurangannya. Akhir kata sebagai penutup, kepada semua pihak yang telah membantu dan berperan dalam penerbitan buku dari persiapan hingga selesai, kami ucapkan terima kasih.



Jakarta, 18 November 2002

Kepala Direktorat Tradisi dan Kepercayaan

Abdurrahman

KATA PENGANTAR

Proyek Pemanfaatan Kebudayaan dalam tahun anggaran 2002 ini, melakukan beberapa kegiatan yang berkaitan dengan Pencetakan dan Pendistribusian Buku *Potensi dan Hambatan Budaya Dalam Mempersiapkan Otonomi Daerah Studi Tentang Persepsi Masyarakat terhadap UU. No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 di Kabupaten Lima Puluh Kota Propinsi Sumatera Barat*.

Penerbitan buku ini dilakukan dengan tujuan meningkatkan apresiasi masyarakat khususnya generasi muda terhadap budaya bangsa yang beraneka ragam. Buku ini selanjutnya juga diharapkan masyarakat secara umum dapat menghayati nilai-nilai luhur budaya bangsa dan ikut berperan serta dalam usaha pelestarian, pembinaan dan pengembangan budaya bangsa.

Buku ini tentunya masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritikan dan saran akan kami terima dengan senang hati. Akhirnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penelitian buku ini, kami sampaikan ucapan terima kasih.

Jakarta, Oktober 2002

Proyek Pemanfaatan Kebudayaan

Penyempit,



Safron Rasyidi

NIP. 132058061

DAFTAR ISI

Sambutan	i
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
BAB I Pendahuluan	
A. Latar Belakang	1
B. Masalah Penelitian	4
C. Kerangka Pemikiran	6
D. Metode Penelitian	11
BAB II Gambaran Umum Pemerintah Daerah	15
A. Sejarah dan Perkembangan Daerah	15
B. Komposisi Penduduk Daerah	17
C. Struktur Organisasi Pemda	19
D. Komposisi Aparat Pemda	21
E. Kondisi Ekonomi dan Sosial Budaya	25
BAB III Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Lima Puluh Kota	29
A. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	29
B. Pemahaman Masyarakat Terhadap Makna Otonomi Daerah	35
C. Pemerintah Nagari Sebagai Unit Pemerintahan Terbawah di Kabupaten Lima Puluh Kota	46
1. Pemerintah Nagari	47
2. Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN)	50
3. Badan Musyawarah Adat Syarat	51
4. Lembaga Adat Nagari	52
5. Lembaga Syarak Nagari (LSN)	52
D. Faktor Pendukung, Tentang dan Hambatan Dalam Melaksanakan Otonomi Daerah	54
Bab IV Kesimpulan	59
Daftar Pustaka	62
Struktur Organisasi	66

DAFTAR TABEL

Tabel 1	
Data Penduduk Kabupaten Lima Puluh Kota dan Laju Pertumbuhan Tahun 1990 dan 2000	17
Tabel 2	
Kepadatan Kependuduk Kabupaten Lima Puluh Kota Menurut Kecamatan Tahun 1990 dan 2000	18
Tabel 3	
Komposisi Penduduk Menurut Kelompok Umur Tahun 2000	19
Tabel 4	
Komposisi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Golongan Keadaan Juli 2001	22
Tabel 5	
Pendidikan Tertinggi yang ditamatkan oleh Penduduk Kabupaten Lima Puluh Kota Tahun 2000	26

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pada awal tahun 2001 Pemerintah telah mencanangkan dimulainya babak baru dalam tata pemerintahan, yaitu dengan dijalankannya kebijakan pengelolaan pemerintahan daerah secara desentralisasi melalui penerapan skema otonomi daerah. Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Skema baru ini menawarkan sejumlah harapan ditengah situasi krisis dan ketidakpastian yang berkepanjangan. Selain itu terdapat pula rasa kekhawatiran tentang kemungkinan munculnya ketegangan dan konflik yang dipandang bisa mengancam proses implementasi otonomi tersebut. Pertanyaan mendasar adalah bagaimana sebetulnya otonomi daerah tersebut, apa maknanya bagi masyarakat, baik secara teoritik, normatik, ataupun secara nyata? Bagaimana konteks latar belakang dari kelahiran kebijakan baru ini? Apakah pemberlakuan otonomi daerah selalu bermakna positif ataukah juga terdapat segi-segi negatif yang bisa menyusup?

Pertanyaan-pertanyaan di atas penting artinya untuk memperoleh penjelasan yang lebih utuh, dan dengan demikian bisa memberi petunjuk dalam mengambil sikap terhadap kebijakan yang sudah digulirkan, untuk menjawab berbagai pertanyaan di atas, kita perlu memperhatikan beberapa hal. Pertama, dengan pengalihan kekuasaan ke daerah akan timbul implikasi yang luas. Jika masalah ini tidak diletakkan dalam kerangka kedaerahan maka tentu saja skema otonomi daerah bisa memicu semangat yang tidak perlu. Kasus-kasus pengusiran pendatang, penolakan atas arus "migrasi" penduduk dari luar, serta tuntutan agar seluruh jajaran pemerintahan daerah harus diisi dengan "putera asli", merupakan suatu contoh dari masuknya pemikiran etnosentrisme dalam konsep otonomi daerah. Dengan pemahaman seperti ini, maka otonomi daerah bisa membawa implikasi kepada konflik sosial dan persaingan tidak sehat antardaerah, dan pada akhirnya memicu terjadinya disintegrasi bangsa.

Kedua, pengalihan kekuasaan penyelenggara pemerintahan, tentu saja akan mengubah mekanisme kerja, institusi, dan termasuk personalia. Bagaimanapun daerah akan dituntut semakin mandiri, berarti dituntut untuk bisa memenuhi kebutuhan sendiri berdasarkan sumberdaya yang ada. Kondisi ini bisa jadi memicu kesenjangan antar daerah, dimana ada daerah yang kaya dan sebaliknya beberapa daerah bisa terancam bangkrut. Daerah sendiri, dalam hal ini pemerintah daerah, bisa terjebak dalam pikiran jangka pendek, yaitu hanya mengejar PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang bisa saja dilakukan dengan peningkatan pajak daerah atau melalui eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan. Kondisi ini bisa memacu peningkatan beban rakyat, sedangkan disisi lain bisa menimbulkan ancaman kelestarian lingkungan.

Ketiga, adanya hak untuk mengatur rumah tangga sendiri membawa implikasi yang luas, berkaitan dengan susunan kekuasaan di daerah. Peran Parlemen Daerah (DPRD) menjadi sangat tinggi, termasuk kapasitasnya untuk menurunkan Kepala Daerah. Hal ini pada satu sisi bersifat positif bagi proses pengorganisasian aspirasi rakyat, namun disisi lain bisa menjadi potensi yang besar bagi konflik antar kekuatan politik di tingkat lokal. Tanpa adanya kontrol yang efektif dari rakyat, maka posisi parlemen yang kuat bisa hanya menjadi alat politik jangka pendek yang tidak sejalan dengan tuntutan rakyat.

Keempat, suatu pemerintahan yang otonom, yang sejak awal dimaksudkan untuk bisa memberikan pelayanan yang lebih sesuai dengan aspirasi rakyat, tentu saja mensyaratkan adanya partisipasi yang tinggi dari rakyat. Namun sebagaimana di ketahui bahwa posisi dan kondisi rakyat selama tiga dasawarsa telah diperlemah dengan berbagai cara perubahan situasi yang tidak diikuti dengan pemberdayaan, tentu akan menjadikan otonomi daerah hanya sebagai proses peralihan kekuatan semata berpindah dari penguasa pusat kepada penguasa di daerah, dengan demikian bisa saja terjadi perpindahan dari KKN pusat ke daerah. Dapat dikatakan bahwa pada akhirnya kualitas dari pelaksanaan otonomi daerah akan ditentukan oleh tingkat partisipasi masyarakat.

Kelima, kewenangan yang dimiliki daerah pada akhirnya sampai pada masalah pengelolaan sumberdaya lokal dan termasuk dalam soal

kerjasama dengan pihak luar. Tanpa adanya kontrol yang efektif dan koordinasi yang memadai dengan pusat, daerah akan menjadi ajang investasi yang tidak bisa dijamin bebas dari skema eksploitasi sumber daya. Bagi investor asing skema ini sudah tentu menjadi modal yang efektif, sebab proses otonomi dapat berarti pemangkasan birokrasi atau efisiensi dalam proses produksi.

Sementara itu, pada tataran empirik juga terdapat beberapa indikasi yang menarik untuk dikritisi. Pertama, sebagaimana disadari bersama perubahan skema pemerintahan melalui kebijakan desentralisasi pada dasarnya berada dalam situasi kritis. Tidak heran jika stabilitas kebijakan ini masih diragukan, dan masih sangat mungkin kebijakan yang ada lebih merupakan langkah tunda atau siasat mundur dari rezim status quo, untuk berkemas-kemas dan kemudian kembali ke tampuk kekuasaan. Segala kemungkinan masih bisa terjadi, sebab proses transisi belum bisa menarik garis tegas dengan kekuasaan lama. Secara jujur harus diakui bahwa kekuatan lama masih cukup kuat bercokol dalam birokrasi pemerintahan, parlemen dan pusat-pusat kekuasaan lainnya. Tersendat-sendatnya agenda reformasi, merupakan indikasi yang paling nyata bahwa proses pembauran belum bisa berjalan sebagaimana yang diharapkan, dan masih sangat mungkin terjungkal di tengah jalan. Oleh sebab itu pengawasan oleh masyarakat sangat dibutuhkan.

Kedua, konsep otonomi yang digulirkan pada masa transmisi, pada dasarnya masih menyimpan sejumlah masalah. Hal yang paling banyak terungkap adalah masih adanya kesan bahwa kebijakan yang digulirkan bersifat setengah hati, atau dalam bahasa populer masyarakat. "Dilepas kepalanya dipegang buntutnya". Bila diteliti dengan seksama, maka sangat jelas nuansa kebijakan yang ada masih memberikan ruang bagi penguasa pusat (pemerintah pusat) untuk melakukan intervensi, khususnya melalui peraturan-peraturan yang disusun oleh pemerintah pusat. Masih ada "cek kosong" bagi pemerintah pusat. Masih ada pasal-pasal yang tidak tegas yang bisa ditafsirkan secara sepihak, sehingga merupakan ancaman tersendiri bagi proses desentralisasi. Disinilah perlunya sikap kritis dari berbagai kalangan agar proses politik yang tidak jujur bisa di minimalisasi dan pada gilirannya kebijakan yang dikeluarkan benar-benar mengarah pada kepentingan masyarakat.

Ketiga, konsep otonomi dengan rumusan otonomi berbasis prakarsa masyarakat (sebagaimana tertuang dalam rumusan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999) sudah tentu mensyaratkan adanya partisipasi yang kuat dari masyarakat untuk memberi makna positif terhadap perubahan yang bergulir. Partisipasi sendiri mensyaratkan adanya inisiatif, kebenaran, dan keterampilan politik dari rakyat, sehingga bisa memaksimalkan sumber daya yang dimiliki guna melakukan tawar menawar. Seperti diketahui bersama kekuatan tawar menawar rakyat rendah sebagai akibat proses politik yang panjang, sepanjang rezim Orde Baru. Kondisi ini dapat menghambat proses otonomi, hanya menjadi sebatas proses pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang lepas dari kontrol efektif masyarakat. Artinya bahwa yang berlangsung hanya sebatas "perpindahan kekuasaan antar elit" dan bukan sebuah proses demokratisasi. Dengan demikian, otonomi daerah bisa menjadi ajang bagi elitisasi atau munculnya "raja-raja daerah" berwatak otoriter dan korup.

Melihat berbagai permasalahan yang dikemukakan di atas, maka penting sekali dilakukan penelitian yang mendalam mengenai seberapa jauh kesiapan daerah, baik aparat Pemda dengan jajaran birokrasinya maupun tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal dalam merespon kebijakan otonomi daerah sesuai yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang holistik tentang peluang, hambatan dan tantangan pemerintah daerah dan masyarakat dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Disamping itu melalui penelitian ini akan dapat diketahui faktor-faktor yang menghambat dan sekaligus upaya-upaya yang telah dilakukan Pemda dan masyarakat selama ini dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah. Dengan memperoleh gambaran tersebut di kemudian hari, Pemda dan masyarakat setempat dapat melakukan langkah-langkah perbaikan yang signifikan dalam pemberdayaan daerahnya guna tercapainya tatanan masyarakat madani.

B. MASALAH PENELITIAN

Masalah penelitian ini kompleksitas permasalahan otonomi daerah itu sendiri dan berbagai konsekuensi yang ditimbulkannya, dimana implementasi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 perlu daktualisasikan dan diinterpretasikan kembali

secara komprehensif dengan melihat berbagai potensi yang dimiliki daerah. Sebagai pihak pelaksana dan sekaligus pengambil keputusan Pemda beserta komponen-komponennya perlu memahami secara mendalam substansi dan produser kebijakan otonomi daerah, sehingga mampu menjabarkannya dalam sikap dan perilaku sehari-harinya secara bertanggung jawab, agar berbagai eksese negatif seperti yang telah dikemukakan di atas dapat diminimalisasikan. Sementara itu sebagai pihak partisipan sekaligus sebagai pengawas pelaksanaan otonomi, masyarakat perlu pula memahami substansi dan produser kebijakan tersebut sehingga dapat melakukan kontrol secara aktif terhadap kebijakan-kebijakan turunan dari otonomi daerah tersebut.

Masalah penelitian di atas, dapat dijabarkan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan penelitian, sebagai berikut :

1. Bagaimana pemerintah daerah dan masyarakatnya itu memahami dan memaknai kebijakan otonomi daerah sesuai yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, sehingga pemerintah daerah mampu berperilaku secara mandiri dalam pengambilan keputusan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat.
2. Apakah faktor-faktor yang mendorong dan sekaligus menghambat Pemerintah daerah dan masyarakat dalam merealisasikan penyelenggaraan otonomi daerah. Upaya-upaya apa yang telah dilakukan Pemda dan masyarakat dalam mengatasi kendala-kendala yang ada di wilayah kewenangannya.
3. Bagaimana pandangan, sikap dan tindakan Pemda dan masyarakat terhadap keberadaan Pemerintah Pusat, terutama dalam konteks kewenangan, pengambilan keputusan dan pertanggung jawaban.
4. Bagaimana strategi Pemda dan masyarakat dalam mengatasi konflik-konflik kepentingan antara pusat dan daerah, terutama dalam hal pembagian kekuasaan dan pengelolaan keuangan daerah?
5. Bagaimana pandangan, sikap dan tindakan Pemda dan masyarakat terhadap keberadaan daerah-daerah di sekitarnya yang secara kebetulan memiliki potensi sumberdaya alam dan manusia yang jauh lebih baik atau justru sebaliknya.

Melalui jawaban-jawaban terhadap kelima pertanyaan penelitian ini pada gilirannya akan dapat dipahami seberapa jauh pemahaman Pemda dan masyarakat dalam merespon kebijakan otonomi daerah. Pemahaman tersebut dapat di gunakan sebagai acuan dan masukan bagi daerah maupun pemerintah pusat. Pemahaman secara utuh dan menyeluruh dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 memungkinkan Pemda mengimplementasikan secara benar dan tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah digariskan, sehingga masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan secara merata dan mampu menghadapi krisis ekonomi yang berkepanjangan.

C. KERANGKA PEMIKIRAN

Dalam berbagai kajian maupun diskusi seringkali terdapat perdebatan yang krusial tentang arti dan makna otonomi daerah, terutama bila dikaitkan dengan isu-isu munculnya identitas kedaerahan dan kewenangan daerah dalam mengelola potensi sumberdayanya. Walaupun di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 konsep otonomi daerah telah dipaparkan secara komprehensif, namun dalam kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang belum tepat dalam memaknai dan mengimplementasikan pengertian otonomi daerah. Terminologi otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani *autos* (berarti sendiri) dan *nomos* (berarti aturan), sehingga otonomi pada dasarnya memuat makna "kebebasan dan kemandirian". Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah, dalam menentukan langkah-langkah sendiri. Sementara itu, dalam Kamus Bahasa Indonesia (1993:631) disebutkan bahwa otonomi daerah "pemerintahan sendiri". Otonomi daerah-hak, wewenang dan kewajiban - daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Perumusan konsep ini dalam sebuah kebijakan dapat dilihat dalam dua kebijakan Poktis, yakni kebijakan lama Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang telah dicabut dan kebijakan baru Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 dinyatakan bahwa " Otonomi daerah adalah hak dan wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan

peraturan perundang-undangan yang berlaku". Sementara itu Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menyebutkan "Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Perbedaan kedua rumusan tersebut perlu dilihat secara cermat dan hati-hati. Rumusan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 pada satu sisi menggembirakan, namun disisi lain menyimpan ketidakjelasan dan sekaligus ketidakpastian, sebab hak di bandingkan dengan konsep kewajiban. Hal yang tidak jelas adalah tentang pihak mana yang menjalankan kewajiban melindungi daerah agar haknya bisa diwujudkan. Bagaimana jika pemerintah pusat yang ternyata menjadi pihak yang menghambat realisasi hak daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, akibat campur tangan yang kuat dari pusat?

Segi yang paling tampak dalam kebijakan lama sebetulnya bukan hak melainkan kewajiban. Disinilah kita mendapati rumusan yang menjebak, yakni bahwa daerah diberikan hak untuk mengatur (mengurus) rumah tangganya sendiri, tidak lain sebagai kewajibannya dalam memecahkan program pembangunan nasional. Implikasinya sudah jelas bahwa daerah sebetulnya merupakan kepanjangan tangan dari pusat, yang secara substansial memiliki "hak" untuk bertindak diluar apa yang sudah dirumuskan oleh pemerintah pusat, meski hal tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan setempat. Jika demikian, maka konsep otonomi daerah hanya merupakan kamuflase dari watak sentralisme otoriter. Kebijakan yang baru (Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999) mengatakan: "Otonomi adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat". sangat jelas ada perbedaan, pada kebijakan yang lama menekankan suatu penyerahan urusan, sedangkan yang baru lebih pada memberi wewenang. Artinya ada pengakuan atas hak daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah sebagai pelaksanaan desentralisasi, merupakan penerapan konsep "Pembagian kekuasaan", yakni membagi kekuasaan secara vertikal. Kekuasaan negara dibagi menjadi dua: kekuasaan pusat (diselenggarakan oleh pemerintah pusat) dan kekuasaan daerah (diselenggarakan oleh pemerintah daerah). Dalam model yang lama, kekuasaan terpusat ditangan pemerintah pusat, dan dipertanggungjawabkan

pada pemerintah pusat. Pada model baru, skema tersebut diubah, dengan munculnya konsep daerah otonom. Tentu saja konsep otonomi tidak dapat diartikan sebagai kebebasan absolut dari suatu daerah, melainkan tetap berdiri diatas skema negara kesatuan dan eksistensi daerah yang lain.

Sebagai sebuah skema pembagian kekuasaan, sudah tentu otonomi daerah tidak pernah final sebab batas-batas kewenangan pusat dan daerah, akan terus bergerak secara dinamis. Kita dapat mengatakan dalam proses ini sangat potensial terjadinya konflik kepentingan, antara pusat dan daerah. Pada satu sisi pusat berusaha kembali meningkatkan otoritasnya, dengan membawa issue integrasi nasional, sebaliknya daerah akan terus meningkatkan kewenangan dengan issue kepentingan rakyat. Dalam konteks kekinian, aroma politik masih sangat terlihat. Karena itulah dalam makna ini otonomi daerah seharusnya tidak dijadikan ajang konflik yang berlarut-larut, melainkan perlu menjadi wahana untuk mempercepat demokratisasi. Oleh sebab itu dari sudut pembagian kekuasaan yang perlu dikembangkan adalah bagaimana agar kekuasaan yang ada tetap diabdikan untuk kepentingan meningkatkan pelayanan kepada rakyat.

Maksud penyelenggaraan model otonomi daerah memiliki beberapa kemungkinan. Pertama, dari sudut pandangan pemerintah pusat jelas akan selalu berorientasi untuk menegakkan integrasi dan sekaligus efektivitas proses pembangunan. Otonomi daerah bisa menjadi jalan untuk meningkatkan proses, dengan demikian bisa berarti penghematan pengeluaran pusat. Issue kemandirian bisa dijadikan dalih oleh pusat untuk tidak secara penuh memikul tanggung jawab yang seharusnya dipikul oleh pusat.

Kedua, sudut pandang masyarakat secara normatif sudah relatif disikapi oleh pemerintah dengan membuat kebijakan-kebijakan yang mengatasmakan kepentingan rakyat. Akan tetapi hal ini tidak dengan sendirinya bermakna bahwa perubahan nyata akan terjadi. Jika kita menggunakan sudut pandang rakyat, maka hal ini berarti bahwa sudut pandang yang digunakan berangkat dari kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat tidak lain dari terselenggaranya suatu pemerintahan yang bersih dan berorientasi pada peningkatan kualitas kehidupan rakyat. Pemerintah model ini tidak mempunyai banyak pilihan, kecuali: (1) bekerja berdasarkan apa yang dikehendaki rakyat; dan (2) bekerja dibawah kontrol rakyat.

Disinilah makna dari urgensi partisipasi dan prakarsa masyarakat, dalam mengupayakan agar otonomi benar-benar menjadi proses yang memperdayakan masyarakat.

Kewenangan dalam skema otonomi daerah dicirikan oleh hak untuk mengambil keputusan sendiri atau suatu pemerintahan sendiri. Akan tetapi, model ini masih bisa kita lihat dalam beberapa kemungkinan. Hal yang paling nyata dalam skema otonomi terdapat tiga pihak sekaligus, yakni: pemerintah pusat, pemerintah daerah dan rakyat. Unsur ketiga, umumnya tidak mendapat perhatian yang memadai. Dalam pembahasan mengenai otonomi daerah, unsur yang umum diangkat adalah masalah pemerintah pusat, daerah dan hubungan antar keduanya. Dengan melihat unsur tersebut kita dapat mencermati dua kemungkinan makna otonomi daerah. Pertama, suatu dimensi yang menekankan otonomi daerah dari sudut pandang internal (daerah), dimana otonomi bermakna suatu pemerintahan sendiri. Suatu pemerintah sendiri artinya bentuk pemerintahan yang menentukan sendiri arah perkembangannya, tanpa dicampuri atau diintervensi oleh pihak luar hubungan dengan pihak luar dimungkinkan sepanjang dalam hubungan tersebut tidak terdapat muatan intervensi atau tekanan. Sebaliknya pihak luar yang ingin ambil bagian, patut melakukan negosiasi (tawar menawar) atau melalui undangan (permintaan).

Kedua, adanya suatu pemerintahan sendiri dari suatu wilayah atau komunitas hanya punya arti bila ada pengakuan dari luar. Otonomi dengan demikian mengandung makna adanya pengakuan dari luar, dalam hal ini pemerintah pusat. Pengakuan yang dimaksud sudah tentu tidak sekedar formalitas, melainkan berwujud interaksi politik yang lebih egaliter. Suatu pergeseran model sentralistik ke desentralistik tanpa dibarengi dengan pembaharuan dalam interaksi politik antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, otonomi daerah sesungguhnya mensyaratkan kesiapan pemerintah pusat dan daerah, baik dari sudut birokrasi maupun mental dari penyelenggaraan kekuasaan.

Dari kedua segi ini dapat ditegaskan bahwa proses realisasi otonomi daerah, atau proses yang memberi arti nyata bagi otonomi daerah, membutuhkan: (1) penguatan institusi daerah dan pemberdayaan masyarakat yang dalam konteks ini berarti diperlukan emansipasi politik daerah, agar bisa keluar dari sekat-sekat skema lama yang paternalistik feodal dan sentralistik; dan (2) perlunya debirokratisasi, deregulasi, dan pembaharuan dalam struktur kerja pemerintahan. Kedua hal ini patut dijalankan serentak (simultan), sebagai bagian dari langkah demokratisasi.

Skema otonomi bukan mengenai pengaturan kembali hubungan-hubungan kekuasaan, melainkan juga perlu menyentuh dimensi "Pembiayaan" (ekonomi). Pemisahan antara kebijakan pemerintah dan masalah perimbangan keuangan, telah dibaca oleh banyak kalangan sebagai "siasat" pusat untuk tetap memegang kendali, meskipun telah menyuarakan konsep otonomi. Dengan kontrol anggaran belanja dan pendapatan, maka bisa dipastikan banyak inisiatif daerah yang bakal kandas, dan pada gilirannya akan "menadahkan tangan" kepada pemerintah pusat. Rasio pembagian hasil yang masih bermasalah, merupakan indikasi lain dari suatu kenyataan bahwa pusat memang tidak sepenuhnya memberi kesempatan kepada daerah untuk bisa tumbuh dan berkembang secara wajar.

Dalam pada itu, daerah dengan segala keterbatasannya yang ada perlu melakukan penataan secara seksama, terutama untuk bisa memberi makna lebih otonomi. Pemerintah daerah tentu saja dituntut untuk bisa memberi arti otonomi, agar bisa dirasakan perbedaan antara diterapkannya desentralisasi dan sentralisasi. Disinilah perlunya suatu kerjasama yang ideal antara pemerintah daerah dan kekuatan-kekuatan sosial yang ada di daerah. Dimaksudkan agar dalam skema otonomi, daerah tidak lantas hanya berfikir kedaerahannya, melainkan juga bisa memainkan peran kritis, untuk senantiasa memberikan kontrol pada proses penyelenggaraan kekuasaan oleh pusat. Artinya skema otonomi, pada suatu sisi mendorong pemerintah daerah bisa menjawab secara lebih kongkrit problem daerah, namun di sisi lain dapat memainkan fungsi kontrol ke pusat.

Secara internal pemerintah daerah diharapkan bisa menjadi kekuatan yang mampu mengorganisasi sumberdaya lokal, sebab kelak tidak bisa lagi terlalu mengandalkan kontribusi dari pusat. Justru pada konteks inilah sebetulnya terdapat masalah yang sangat mendalam. Skema pembangunan yang dijalankan Orde Baru, pada dasarnya telah menyebabkan degradasi moral yang sangat kuat dimana masyarakat memandang gerak pembangunan sebagai sebuah proyek. Akibatnya segala upaya untuk membangun masyarakat, selalu dicari segi "keuntungan jangka pendek" dan bukan keperluan untuk jangka panjang. Singkat kata dengan proses marjinalisasi dan eksploitasi yang dilakukan oleh kekuasaan, menjadikan masyarakat kehilangan kemandirian, keswadayaan dan kegotongroyongan. Inilah tantangan terbesar bagi proses otonomi, jika memang hendak mengedepankan prakarsa dari masyarakat.

Struktur baru pemerintahan daerah dan desa, yang didalamnya termuat unsur pembagian kekuasaan, sudah tentu merupakan segi positif dalam kerangka membangun suatu pemerintahan yang baik dan demokratis. Otonomi daerah yang di dalamnya termuat pula otonomi desa, sudah tentu memberi harapan baru bagi pengelolaan kehidupan masyarakat yang lebih dinamis, dan bisa mengedepankan prakarsa dari masyarakat. Masalahnya, apakah dengan adanya skema pemerintahan baru akan dengan sendirinya bisa memicu atau merangsang bangkitnya prakarsa dari masyarakat? Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa perubahan skema kekuasaan tidak dengan sendirinya membangkitkan prakarsa partisipasi. Malah perubahan mendadak bisa jadi merupakan sarana bagi kekuatan status quo untuk mengambil alih posisi, untuk memperbaiki kondisi kondisi dan posisi mereka.

Dengan demikian perubahan kebijakan tidak perlu dipandang sebagai hal yang cukup untuk membangun demokrasi. Perubahan kebijaksanaan hanya merupakan proses antara, dari proses panjang yang harus dilalui secara lebih seksama. Yang dimaksudkan di sini bahwa perubahan kebijakan, sama artinya dengan perubahan "situasi" ibarat musim, perubahan kebijakan adalah proses perubahan musim. Apakah perubahan ini akan membawa arti? Tentu saja sangat bergantung pada sejauh mana masyarakat bisa memanfaatkan peluang yang ada untuk mendorong demokratisasi yang substansial. Inilah makna dimana perubahan kebijakan harus segera diikuti oleh proses lanjut, yakni penguatan kapasitas masyarakat melalui pemberdayaan.

D. METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan berubah mengungkapkan persepsi (pengetahuan, sikap dan tindakan) Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 di wilayah masing-masing. Mengingat masyarakat mempunyai pengertian yang sangat luas, maka untuk memudahkan operasionalisasi dalam penelitian, definisi masyarakat lebih dibatasi pada aparat Pemerintah Daerah serta Jajarannya, tokoh-tokoh pemimpin formal dan informal yang secara kategoris memiliki tingkat pendidikan dan pemahaman yang memadai tentang daerahnya dan segala potensi yang dimilikinya. Misalnya seorang aparat pemda atau tokoh

masyarakat yang mempunyai pendidikan sarjana dan telah bekerja relatif lama, biasanya akan memiliki pengetahuan yang lebih luas, baik tentang daerah yang menjadi kewenangannya maupun potensi-potensi sumberdaya yang dimiliki daerahnya. Demikian pula sebaliknya, seorang aparat yang hanya memiliki pendidikan menengah dan telah bekerja relatif belum lama, maka aparat tersebut biasanya hanya memiliki pengetahuan yang relatif minim atas daerahnya. Di sisi lain pengetahuan seorang aparat juga dipengaruhi oleh pengalaman, motivasi, tingkat intelegensinya, dan lain-lain. Dengan demikian, pemilihan informan sebagai sumber data primer mengenai topik penelitian.

Untuk menjawab kelima pertanyaan penelitian dilakukan tiga teknik pengumpulan data yang saling terkait dan saling melengkapi. Pertama, observasi mendalam disertai dengan survei dan pencatatan data lapangan yang rinci. Teknik ini digunakan untuk menjaring secara cepat data mengenai pengetahuan aparat daerah terhadap berbagai potensi sumberdaya manusia, sumberdaya alam dan sumberdaya buatan yang dimiliki oleh daerahnya, disamping aspek demografi, ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya yang dipunyai daerah setempat.

Kedua, studi pustaka berupa pengumpulan berbagai informasi dan bahan-bahan berupa tulisan-tulisan yang membahas tentang hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, seperti buku-buku, artikel dan lain-lain.

Ketiga, wawancara mendalam dan terstruktur dengan tujuan untuk mengungkap pengetahuan aparat Pemda dan tokoh-tokoh masyarakat dalam memahami dan memahami kebijakan otonomi daerah sesuai yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22/1999 dan Undang-Undang Nomor 25/1999. Disamping itu, perlu diketahui berbagai faktor yang menghambat dan sekaligus yang mendorong pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Disini juga dapat digali berbagai pandangan dan sikap pemerintah daerah dan masyarakatnya terhadap pemerintah pusat, terutama dalam kewenangan, pembagian kekuasaan, pertanggungjawaban dan pengelolaan pembiayaan daerah. Disisi lain dengan teknik ini akan diketahui bagaimana persepsi Pemda dan masyarakat terhadap keberadaan daerah-daerah lain disekitarnya baik yang memiliki sumberdaya yang potensial maupun tidak mempunyai sumber daya sama sekali. Melalui

tehnik ini akan di ketahui pula seberapa jauh kesiapan sikap dan mental aparat, tokoh informal dan formal serta komponen-komponen masyarakat lainnya, dalam merespon setiap pengambilan keputusan, penanganan terhadap setiap konflik yang muncul dan peranan lembaga legislatif dan yudikatif daerah.

Dari data yang terkumpul kemudian dibuat taksonomi yang sistematis menyangkut pola-pola pengetahuan masyarakat dan berbagai hambatan, peluang dan tantangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk memperoleh gambaran yang holistik dan mendalam, maka dalam analisis dilakukan secara komparatif. Dengan cara ini berbagai permasalahan yang dihadapi daerah akan tereksplanasi secara akurat, terutama bagaimana pengetahuan, sikap dan tindakan pemda dan masyarakat dalam pengetahuan, sikap dan tindakan pemda dan masyarakat dalam merespon kebijakan otonomi daerah. Dengan demikian hasil penelitian ini (diharapkan) akan menjadi pedoman dan sekaligus model yang tepat bagi daerah yang bersangkutan khususnya di dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah sesuai yang dipersyaratkan dalam Undang-Undang Otonomi Daerah, sehingga setiap kebijakan yang akan ditempuh dimasa depan akan memperhatikan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerahnya.

BAB II

GAMBARAN UMUM PEMERINTAH DAERAH

A. SEJARAH DAN PERKEMBANGAN DAERAH

Lima Puluh Kota adalah salah satu daerah Kabupaten yang berada di wilayah Propinsi Sumatera Barat. Secara geografis, Kabupaten Lima Puluh Kota terletak pada posisi $0^{\circ} 22' \text{ LU}$ dan $0^{\circ} 23' \text{ LS}$ serta $100^{\circ} 16' - 100^{\circ} 51' \text{ BT}$, dengan ketinggian antara 110 meter - 791 meter di atas permukaan laut. Daerah Kabupaten yang memiliki luas daratan 3.354 Km^2 ini berbatasan dengan Propinsi Riau di sebelah utara dan timur, dengan Kabupaten Tanah Datar dan Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung di sebelah selatan, dan Kabupaten Agam dan Kabupaten Pasaman di sebelah barat.

Lima Puluh Kota juga dikenal sebagai salah satu daerah yang disebut dengan *Luhak Limo Puluah Koto* (Luhak Lima Puluh Kota). Luhak yaitu sebutan bagi daerah-daerah di minangkabau yang berada di sekitar Gunung Merapi. Sebagaimana diketahui dalam sejarah Minangkabau dikenal adanya daerah Luhak dan daerah rantau. Adapun yang disebut Luhak adalah daerah-daerah sebagai berikut :

Luhak Tanah Data (Luhak Tanah Datar) yang juga dikenal sebagai Luhak Nan Tuo yaitu daerah yang paling tua

Luhak Agam (Luhak Agam) atau Luhak Nan Tangah atau Luhak yang di tengah

Luhak Lima Puluah Koto (Luhak Lima Puluh Kota) yang juga dikenal dengan sebutan Luhak Nan Bungsu.

Sebelum menjadi Kabupaten, Luhak Lima Puluh Kota telah mengalami perubahan-perubahan seiring dengan pergantian kepemimpinan dan sistem pemerintahan, mulai dari zaman Pemerintahan Belanda, Jepang, sampai pada masa awal-awal kemerdekaan Bangsa Indonesia. Pada zaman Pemerintahan Belanda misalnya, daerah yang dikenal sebagai penghasil gambir, kopi dan tembakau ini tidak luput dari perhatiannya.

Pemerintah Belanda untuk kepentingannya pernah menjadikan daerah ini sebagai Afdeling yang terdiri dari 4 Oder Afdeling, dikepalai oleh seorang Asisten Residen yang berkedudukan di Payakumbuh. Kemudian juga pernah diberlakukan sistem kelurahan, dimana Afdeling Lima Puluh Kota dipecah-pecah menjadi 13 kelurahan serta sistem district (Mestika Zed dkk, 1999). Namun sebenarnya Pemerintah Belanda merasa kesulitan untuk menetapkan bentuk kepemimpinannya di Lima Puluh Kota ini. Hal ini karena pada dasarnya di Minangkabau tidak dikenal adanya sistem pemerintahan yang terpusat. Minangkabau terdiri dari Nagari-nagari yang masing-masingnya berdiri sendiri dan mempunyai peraturan dan sistem kemasyarakatan sendiri.

Pada tahun 1956, Pemerintah Republik Indonesia yang pada waktu itu dipimpin oleh Presiden Soekarno mengeluarkan sebuah kebijakan tentang pemberitahuan Daerah Otonom Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah, yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 1956. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, maka terbentuklah 14 Daerah Kabupaten di Propinsi Sumatera Tengah, salah satunya adalah Kabupaten Lima Puluh Kota, dari sinilah perkembangan Kabupaten Lima Puluh Kota dimulai.

Sejak terbentuknya Kabupaten Lima Puluh Kota pada tahun 1956 telah terjadi beberapa kali pergantian kebijakan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintah di daerah. Diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kedua Undang-Undang ini berlaku sampai sebelum diterapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota terdiri dari 8 Kecamatan definitif yaitu :

1. Kecamatan suliki Gunung Mas
2. Kecamatan Gunung Mas
3. Kecamatan Guguk
4. Kecamatan Payakumbuh
5. Kecamatan Luhak
6. Kecamatan Harau
7. Kecamatan Pangkalan Koto Baru
8. Kecamatan IX

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979, terjadi penyeragaman bentuk pemerintahan desa di seluruh Indonesia. Oleh sebab itu, pemerintahan desa di Kabupaten Lima Puluh Kota yang tadinya bernama nagari, di rubah menjadi desa, 70 Nagari yang di Kabupaten Lima Puluh Kota, sesuai dengan kebijakan yang dibuat pemerintah saat itu dipecah menjadi desa. Sampai tahun 2000 terdapat 180 desa dan 505 dusun di Kabupaten Lima Puluh Kota.

B. KOMPOSISI PENDUDUK DAERAH

Jumlah Penduduk Kabupaten Lima Puluh Kota berdasarkan data sensus penduduk tahun 2000 tercatat sebanyak 311.733 jiwa yang terdiri dari 152.598 jiwa laki-laki dan 159.175 jiwa perempuan. Penduduk dengan jumlah tersebut berdomisili terbesar di seluruh Kecamatan yang ada di Kabupaten Lima Puluh Kota ini yaitu sebanyak 8 (delapan) Kecamatan, dengan laju pertumbuhan dari tahun sebelumnya mencapai 0,49% (Tabel 1)

Tabel 1

Data Penduduk Kabupaten Lima Puluh Kota Dan laju pertumbuhannya Tahun 1990 dan 2000

Kecamatan	Penduduk		Laju Pertumbuhan Penduduk (%)
	1990	2000	
(1)	(2)	(3)	(4)
1. Payakumbuh	48.372	51.404	0.63
2. Luhak	72.135	71.744	-0,06
3. Harau	34.866	38.535	1,04
4. Guguk	52.183	52.428	0.05
5. Suliki Gunung Mas	27.916	27.649	-0.10
6. Gunung Mas	20.607	19.595	-0.52
7. Pangkalan Koto Baru	18.561	24.248	2,79
8. Kapur IX	22.616	26,170	1.51
Lima Puluh Kota	297.256	311.773	0,49

Sumber : BPS Kabupaten Lima Puluh Kota

Dengan Luas daerahnya sebesar 3.354,30 Km², maka kepadatan Penduduk Kabupaten Lima Puluh Kota adalah sebanyak 92 jiwa/Km². Kecamatan yang tingkat kepadatannya menunjukkan angka tertinggi adalah Kecamatan Guguk, yaitu sebesar 275 jiwa/Km², sedangkan yang terendah adalah Kecamatan Kapur IX yang hanya 33 jiwa/Km². Bila dibandingkan dengan tahun 1999 jumlah ini menunjukkan peningkatan pada tahun 2000 ini (Tabel 2).

Tabel 2
Kepadatan Penduduk
Kabupaten Lima Puluh Kota Menurut Kecamatan
Tahun 1990 dan 2000

Kecamatan	Luas Daerah (%)	1999 Kepadatan Km ²	2000 Kepadatan Km ²
(1)	(2)	(3)	(4)
1. Payakumbuh	5,78	249,69	265,34
2. Luhak	15,82	135,92	135,18
3. Harau	12,43	83,65	92,45
4. Guguk	5,66	274,71	275,99
5. Suliki Gunung Mas	10,24	81,30	80,52
6. Gunung Mas	7,28	84,34	80,20
7. Pangkalan Koto Baru	21,56	25,66	33,52
8. Kapur IX	21,23	31,76	36,75
Lima Puluh Kota	100	88,62	92,95

Sumber : BPS Kabupaten Lima Puluh Kota

Menurut kelompok Komposisi penduduk Kabupaten Lima Puluh Kota menunjukkan bahwa penduduk berusia muda lebih dominan. Kelompok umur yang paling tinggi jumlahnya adalah penduduk berusia 0 - 4 tahun dengan jumlah 34.586 jiwa, terdiri 17.771 jiwa Laki-laki dan 16.815 jiwa perempuan. Adapun jumlah yang terkecil adalah penduduk berusia 75 + yang hanya berjumlah 6.075 jiwa, yaitu 2.126 jiwa laki-laki dan 3.949 jiwa perempuan (Tabel 3)

Tabel 3
Komposisi Penduduk
menurut Kelompok Umur Tahun 2000

Kelompok Umur	Kelompok Umur	Perempuan	L + P
(1)	(2)	(3)	(3)
0 - 4	17.771	16.815	334.586
5 - 9	15.859	14.707	30.566
10 - 14	15.867	15.052	30.919
15 - 19	15.655	15.381	31.016
20 - 24	12.412	13.204	25.616
25 - 29	12.137	12.909	25.046
30 - 34	10.094	10.703	20.797
35 - 39	10.196	10.849	21.045
40 - 44	9.411	9.914	19.325
45 - 49	8.326	8.997	17.303
50 - 54	6.342	6.526	12.868
55 - 59	5.238	5.763	11.001
60 - 64	4.838	5.888	10.726
65 - 69	3.456	4.582	8.038
70 - 74	2.870	3.976	6.846
75 +	2.126	3.949	6.075
Jumlah	152.598	159.175	311.773

Sumber : BPS Kabupaten Lima Puluh Kota

C. STRUKTUR ORGANISASI PEMDA

Sebagai salah satu upaya dalam rangka untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota memandang perlu untuk menata kembali organisasi dan tata kerja pemerintahannya. Untuk itu dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor. 14 yang mengatur tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota,

Nomor 15 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah dan Nomor 16 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah.

Sekretariat Daerah Kabupaten (SETDKAB) adalah unsur staf Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah Kabupaten (SEKDAKAB), yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung pada Bupati. Susunan organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota terdiri dari 2 (dua) Asisten dan 9 (sembilan) Bagian serta dibantu oleh Kelompok Jabatan Fungsional yaitu :

I) Asisten Pemerintahan dan Administrasi yang terdiri dari :

1. Bagian Tata Pemerintahan
2. Bagian Hukum
3. Bagian Organisasi
4. Bagian Kependudukan dan Capil

II) Asisten Ekonomi Pembangunan Kesra yang terdiri dari :

1. Bagian Perekonomian dan penanaman Modal Daerah
2. Bagian Umum
3. Bagian Sosial
4. Bagian Lingkungan Hidup dan Amdal
5. Bagian Arsip

III) Kelompok Jabatan Fungsional (Lihat Bagan 1)

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Sekretariat DPRD) adalah unsur staf dan berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD dibantu oleh 2 (dua) Bagian dan Kelompok Jabatan Fungsional, yaitu :

- A. Bagian Umum, Perlengkapan dan Keuangan yang terdiri dari :
 1. Sub Bagian Umum dan Perlengkapan
 2. Sub Bagian Keuangan dan Perbendaharaan
- B. Bagian Hukum, Risalah dan Perundang-undangan, terdiri dari :
 1. Sub Bagian Hukum dan Perundang-undangan
 2. Sub Bagian Risalah dan Persidangan (lihat Bagan 2)

Dinas adalah unsur pelaksana pemerintah daerah di bidangnya masing-masing yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris daerah. Susunan Organisasi Dinas-Dinas di jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota adalah sebagai berikut :

1. Dinas Pertanahan
2. Dinas Pertanian
3. Dinas Kesehatan
4. Dinas Pendidikan, Seni, dan Budaya
5. Dinas Pekerjaan Umum, Pemukiman, dan Pengembangan Daerah (PUKIMBANGDA)
6. Dinas Perhubungan dan Pariwisata
7. Dinas Kehutanan Perkebunan
8. Dinas Peternakan

Lembaga Teknis Daerah adalah unsur penunjang Pemerintah Daerah di bidangnya masing-masing berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris daerah. Yang termasuk Lembaga Teknis adalah Badan dan Kantor, badan dipimpin oleh seorang Kepala Badan dan Kantor dipimpin oleh seorang Kepala Kantor. Susunan organisasi Lembaga Teknis Daerah adalah sebagai berikut :

1. Badan Pengawas Daerah
 2. Badan Kepegawaian Daerah
 3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
 4. Badan Pengelola Keuangan Daerah
 5. Kantor Kesatuan Bangsa dan Ketentraman Ketertiban
 6. Kantor Informasi dan Komunikasi Data
 7. Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa/Nagari
- Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Bagian 3.

D. KOMPOSISI APARAT PEMDA

Dilingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Pegawai Negeri Sipil yang bertugas, secara keseluruhan berjumlah 5.957 orang. Para pegawai tersebut bertugas diberbagai instansi baik di Sekretariat Daerah sendiri maupun di tempat lainnya seperti Badan, Dinas Kantor dll.

Untuk kelancaran jalanya roda pemerintahan dan terciptanya efisiensi kerja dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, maka komposisi aparat pemerintahan adalah merupakan salah satu hal yang harus diperhatikan. Sebab hal ini nantinya akan berhubungan dengan kualitas kerja yang akan dihasilkan oleh aparat itu sendiri. Penempatan seorang pegawai pada posisi yang sesuai dengan pendidikan dan keahliannya tentu akan dapat meningkatkan kualitas kerjanya. Sebaliknya apabila posisi yang diberikan pada seseorang tidak sesuai, maka hasilnya tidak akan sesuai dengan apa yang diharapkan. Untuk masalah ini Pemerintah Daerah Lima Puluh Kota telah melakukan penataan kembali komposisi aparatnya sedemikian rupa sesuai dengan kebutuhan di daerahnya.

Pegawai Negeri Sipil yang bertugas pada Sekretariat daerah berjumlah 129 orang, kemudian Badan-badan secara keseluruhan jumlah pegawainya adalah 202 orang. Selanjutnya Dinas-dinas berjumlah 622 orang, Kantor 110 orang, Sekretariat DPRD, BUMN/PDAM dan RSU Suliki semuanya berjumlah 75 orang. Puskesmas yang terdiri dari 18 buah yang tersebar di seluruh Kecamatan memiliki pegawai sebanyak 300 orang, Kecamatan (8 Kecamatan) berjumlah 123 orang. Kemudian Sekolah yang terdiri dari guru, Tata Usaha, dll jumlah keseluruhannya adalah 4369 orang.

Kompisi aparat Pemerintah Daerah berdasarkan tempat tugas dan Golongan dapat dilihat pada tabel 4 berikut ini.

Tabel 4
Komposisi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Golongan
Keadaan Juli 2001

NO.	INSTANSI	GOL I	GOL II	GOL III	GOL IV	JML
I	Sekretaris Daerah	-	-	-	1	1
	Asisten I	-	-	1	1	3
	Asisten II	-	-	1	1	3
II	Badan					
1.	Bappeda					
	a. Struktural	1	1	31	-	43
	b. Fungsional	-	-	-	1	1
2.	BPKD	1	1	38	1	63

3.	Badan Kepeg. Daerah	-	-	35	-	63
4.	Badan Pengawas Daerah	-	-	25	2	32
III	Dinas					
1.	Perhubungan Pariwisata	-	-	24	1	39
2.	Pertanian/BIPP/BIMAS					
	a. Struktural	2	2	30	2	46
	b. Fungsional	-	-	41	3	63
3.	Pukimbangsa (PU)	10	10	41	-	101
4.	Pend. Seni & Budaya	3	3	61	-	121
5.	Kesehatan					
	a. Struktural	1	1	13	1	39
	b. Fungsional	-	-	12	-	12
6.	Kehut. dan Perkebunan					
	a. Struktural	-	-	30	2	65
	b. Fungsional	-	-	14	-	56
7.	Peternakan Perikanan					
	a. Struktural	-	-	44	-	78
	b. Fungsional	-	-	2	-	2
IV.	Kantor					
1.	Pertamb. & Energi	-	-	10	-	11
2.	Koperindag					
	Struktural & Fungsional	-	-	2	-	3
3.	Informmasi dan Data	-	-	10	1	12
4.	PDM/N	-	-	13	-	1
5.	Kesbangtrantib	-	-	20	1	24
V.	Bagian					
1.	Tata Pemerintahan	-	-	11	-	13
2.	Hukum	-	-	6	-	7
3.	Kependudukan/Capil	-	-	8	-	10
4.	Perek & Pen. Modal	1	1	10	2	15
5.	Lingkungan Hidup	-	-	5	-	9
6.	Arsip	-	-	4	-	6
7.	Umum	7	7	13	-	39
8.	Organisasi	-	-	7	-	10
9.	Sosial	-	-	11	-	13

VI.	Sekretariat DPRD	-	-	11	-	16
VII.	BPUMN PDAM	-	-	2	-	3
VIII.	RBU Suliki					
1.	a. Struktural	1	1	3	-	8
2.	b. Fungsional	-	-	6	1	48
IX.	Puskesmas					
1.	Koto Tinggi	-	-	-	-	7
2.	Suliki	-	-	1	-	16
3.	Dangung-Dangung	1	1	9	-	29
4.	Mungka	-	-	3	-	19
5.	Batuhampar	-	-	-	-	13
6.	Taram	1	1	5	-	16
7.	Situjuh	1	1	3	-	22
8.	Halaban	-	-	1	-	17
9.	Kt. Baru Simalanggang	-	-	6	-	26
10.	Mungo	1	1	4	-	23
11.	Kapur IX	-	-	1	-	19
12.	Pangkalan	-	-	7	-	27
13.	Mahat	-	-	-	-	5
14.	Piladang	-	-	4	-	16
15.	Baruh Gunung	-	-	-	-	5
16.	Padang Kandis	-	-	2	-	13
17.	Rimbo Data	-	-	-	-	2
18.	Tanjung Pati	-	-	3	-	23
X.	Kecamatan					
1.	Gunung Mas	-	-	2	-	7
2.	Paya Kumbuh	-	-	8	-	19
3.	Guguk	-	-	6	-	13
4.	Harau	-	7	10	-	17
5.	Luhak	1	15	14	-	30
6.	Pangkalan	-	7	6	-	13
7.	Kapur IX	-	8	3	-	11
8.	Suliki Gunung Mas	1	6	6	-	13
XI.	Guru Sekolah					
1.	SLTA (Guru)	-	7	373	25	405
2.	SLTP (Guru)	-	13	819	12	844

3.	SD (Guru)	-	646	1749	138	2533
4.	TK (Guru)	-	22	58	2	82
5.	Guru DP	-	13	16	1	30
6.	SKB (Pamong)	-	4	5	-	9
7.	Penga. TK, SD, SDLB	-	-	15	9	24
8.	SLTA (Tata Usaha)	27	111	22	-	160
10.	SKG (Tata Usaha)	1	4	1	-	6
11.	Jaga Sekolah	154	74	-	-	228
	Jumlah total	225	1719	3803	210	5957

Sumber : BKD Kabupaten Lima Puluh Kota

E. KONDISI EKONOMI DAN SOSIAL BUDAYA

Kabupaten Lima Puluh Kota adalah termasuk daerah agraris, dimana sebagian besar dari penduduknya bermata pencaharian sebagai petani. Oleh sebab itu, sektor pertanian merupakan salah satu faktor yang sangat besar pengaruhnya bagi perkembangan perikonomian daerah ini. Hasil-hasil yang diperoleh dari sektor pertanian ini adalah pada, jagung, dan tanaman-tanaman palawija lainnya.

Disamping padi dan tanaman palawija, Kabupaten Lima Puluh Kota juga mempunyai komoditi lainnya dari hasil perkebunan seperti teh, pinang, tembakau, karet, kelapa, casiavera, cengkeh, kopi, coklat dan gambir sebagai komoditi andalan. Sementara itu peternakan juga memberikan kontribusi yang tak kalah pentingnya bagi perkembangan perekonomian daerah. Hal ini dapat dilihat dari kenaikan populasi ternak seperti, sapi, kerbau, ayam buras, dan itik.

Perikanan di Kabupaten Lima Puluh Kota ini ada dua macam yaitu budi daya dan perairan umum. Hasil budi daya ikan pertahunannya mencapai 2.278 ton/tahun dan perairan umum mencapai 368 ton/tahun (BAPPEDA dan BPS Lima Puluh Kota, 2000 : 107 - 110).

Secara umum pertumbuhan perekonomian Kabupaten Lima Puluh Kota berdasarkan perhitungan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada tahun 1999 naik sekitar 1,42 % bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya kenaikan ini tentu tidak terlepas dari pertumbuhan masing-

masing sektor lapangan usaha. PDRB perkapita penduduk pada tahun 1999 adalah sebesar 4.77 juta rupiah yang berarti naik sekitar 16,5 % bila dibanding dengan tahun 1998 yang hanya 4.09 juta rupiah (BPS Kabupaten Lima Puluh Kota 33 & 42).

Sarana pendidikan yang tersedia merupakan penunjang tingkat pendidikan masyarakat. Kabupaten Lima Puluh Kota mempunyai 150 Sekolah Taman Kanak-Kanak Negeri dan Swasta, Sekolah Dasar 391 buah, SLTP + 33 buah, 8 buah SMU, dan 1 Penguruan Tinggi (BAPPEDA & BPS Kabupaten Lima Puluh Kota : 51). Adapun Tingkat pendidikan tertinggi yang ditamatkan penduduk adalah sebagai berikut :

Tabel 5
Pendidikan Tertinggi yang ditamatkan oleh Penduduk
Kabupaten Lima Puluh kota Tahun 2000

Kecamatan	Blm/Tdk Tamat SD	SD Setara	SLTP Setara	SLTA Setara	Dipl. I/II	Dipl. III	PT/ D.IV	Jml.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
P Kumbuh	14.830	15.390	8.265	5.934	436	258	442	45.555
Luhak	224.623	20.835	10.341	7.307	433	306	415	64.260
Harau	12.516	11.189	5.224	4.447	220	220	404	34.220
Guguk	14.874	15.928	7.850	6.591	464	377	806	46.890
Suliki Gn Mas	9.262	8.974	3.654	2.391	188	102	244	24.815
Gn. Mas	8.646	5.983	1.792	1.034	70	28	65	17.618
Kapur IX	11.185	5.744	2.374	1.469	130	49	99	21.050
Pangkalan Kt. Baru	9.008	8.412	2.844	2.177	126	78	134	22.779
50 Kota	10.4944	92.455	42.344	31.350	2.067	1.418	2.609	277.187

Sumber : BPS Kabupaten Lima Puluh Kota

Sebagai sarana penunjang untuk menciptakan masyarkat Kabupaten Lima Puluh Kota yang sehat di seluruh kecamatan telah dibangun Puskesmas-puskesmas, Puskesmas Pembantu dan Posyandu dengan sejumlah tenaga medis di dalamnya.

Salah Satu faktor yang sangat menunjang bagi perkembangan suatu daerah adalah tersediannya sarana perhubungan. Untuk kelancaran komunikasi antar daerah di Kabupaten Lima Puluh Kota tersedia sarana transportasi umum dari berbagai jenis seperti oplet, mini bus, truk dll. Selain itu juga tersedia sarana komunikasi lainnya seperti Pos dan jaringan telepon yang pada saat ini telah menjangkau sebagian besar daerah Lima Puluh Kota.

Penduduk Kabupaten Lima Puluh Kota sebagian besar adalah masyarakat dari suku Minangkabau. Oleh sebab itu disamping teguh memegang adat dan tradisi daerahnya, masyarakat Lima Puluh Kota juga sebagian besar adalah penganut agama Islam, seperti yang terlihat dari ungkapan " *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*".

BAB III

PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN LIMA PULUH KOTA

A. PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999

Indonesia yang merupakan masyarakat majemuk, terdiri dari berbagai macam suku bangsa yang diperlukan dalam sebuah sistem nasional sebagai suatu bangsa. Dalam rentang waktu lama, bangsa yang berada dalam lingkup wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ini, telah beberapa kali pengantian kepemimpinan dan sistem pemerintahannya yakni Orde Lama dengan Demokrasi terpimpinnya dan Orde Baru dengan Demokrasi Panca Sila. Demikian pula halnya dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah, juga mengalami pasang surut sesuai dengan irama dari perubahan yang terjadi di negara ini.

Otonomi daerah sebetulnya bukanlah merupakan sesuatu yang baru bagi Bangsa Indonesia. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda misalnya, otonomi daerah meskipun belum ada keseragaman telah dilaksanakan di daerah-daerah swapraja dan desa atau nama lainnya yang dibentuk berdasarkan kepada hukum asli Indonesia, sesuai dengan hukum adat di masing-masing daerah tersebut.

Kemudian setelah Indonesia memproklamkan kemerdekaannya, Undang-Undang dasar 1945 adalah merupakan landasan yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 18 bahwa *"Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan*

dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Dalam penjelasan pasal 18 antara lain dikemukakan bahwa daerah Indonesia dibagi dalam Propinsi, dan daerah Propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah tersebut bersifat otonom atau bersifat daerah administratif belaka yang semuanya akan diatur dengan undang-undang.

Jadi jelaslah bahwa penyelenggaraan otonomi daerah adalah merupakan suatu keharusan apabila kita benar-benar ingin melaksanakan Undang-Undang 1945 dengan baik. Sejauh ini kita mengetahui bahwa telah terjadi berkali-kali pergantian Undang-Undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan Daerah seperti :

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah.
4. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah
5. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah.
6. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang pada saat ini sedang berjalan (Soehino, S.H; 1980).

Runtuhnya kekuasaan Presiden Suharto dan pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998, di satu sisi adalah merupakan suatu kemenangan dari adanya tuntutan reformasi. Namun disisi lain, kita juga dihadapkan kepada situasi tak menentu, dimana-mana terjadi kekacauan. Agaknya bangsa ini sedang dilanda euphoria karena telah berhasil menumbangkan kekuasaan yang begitu kuat selama ini. Hal ini membawa perubahan yang besar bagi perjalanan bangsa Indonesia, dimana pemerintah dihadapkan kepada berbagai tuntutan untuk segera melakukan perubahan-perubahan di berbagai bidang. Ditengah situasi krisis seperti inilah lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, penyelenggaraan pemerintahan di daerah menganut prinsip bahwa asas desentralisasi dilaksanakan berdampingan dengan asas demokrasi. Berbeda halnya dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan asas desentralisasi. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini dibagi kedalam :

- a. Daerah Propinsi sebagai daerah Otonomi, juga berkedudukan sebagai Wilayah Administrasi, terdiri dari wilayah darat, dan wilayah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas atau ke arah perairan kepulauan. Daerah Propinsi yang dahulu disebut Propinsi daerah Tingkat I sekarang disebut Propinsi.
- b. Daerah Kabupaten dan daerah Kota yang bersifat otonom, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sebutan Kabupaten daerah Tingkat II dan Kotamadya daerah Tingkat II yang berlaku selama ini diganti dengan sebutan Kabupaten atau Kota.

Dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Daerah ada 3 (tiga) prinsip yang dipakai antara lain :

- a. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan daerah Kota;
- c. Asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di daerah Propinsi Daerah Kabupaten daerah Kota dan desa.

Dengan berpedoman kepada isi dan jiwa yang terkandung pada pasal 18 Undang-Undang dasar 1945 beserta penjelasannya, maka dalam menyusun Undang-Undang ini ditetapkan beberapa pokok pikiran sebagai berikut :

- a. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan pembagian kewenangan berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah Propinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
- c. Pembagian daerah di luar daerah Propinsi dibagi habis ke dalam Daerah Otonomi. Dengan demikian Wilayah Administrasi yang berada dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota dapat dijadikan Daerah Otonomi atau dihapus.
- d. Kecamatan yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai Wilayah Administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut Undang-Undang ini kedudukannya diubah menjadi perangkat Daerah Kabupaten atau daerah Kota.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini menginginkan agar daerah Kabupaten dan Daerah kota yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya menurut prakarsa sendiri dengan mengutamakan aspirasi masyarakat. Namun demikian, bukanlah berarti kita mengesampingkan keberadaan daerah-daerah tersebut dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan Otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan berbagai aspek yaitu demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. Hal mendasar yang juga diperhatikan adalah bagaimana menumbuhkan atau memotivasi dan memberdayakan masyarakat dalam menumbuhkan prakarsa dan kreativitasnya. Dengan demikian diharapkan dapat meningkatkan peran serta masyarakat dalam mewujudkan kemandirian daerahnya.

Sementara itu asas dekonsentrasi hanya diberlakukan bagi daerah Propinsi yaitu sesuai dengan kedudukannya sebagai daerah administrasi disamping sebagai daerah otonom. Pertimbangan yang mendasari pemberian status ini kepada propinsi antara lain adalah :

Pertama, demi memelihara keserasian hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, adalah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kota.

Dan yang ketiga adalah untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu yang dilimpahkan dalam rangka asas dekonsentrasi.

Masing-masing daerah menurut Undang-Undang ini berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki antara satu sama lainnya. Maksudnya adalah Daerah Propinsi tidak membawahi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, jadi Gubernur bukanlah atasan dari Bupati dan Walikota. Tetapi dalam prakteknya tetap ada hubungan koordinasi, kerjasama dan kemitraan dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu, sebagai Wilayah Administrasi, Gubernur selaku Wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Susunan Pemerintahan Daerah Otonomi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah meliputi Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah adalah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkatnya sebagai Badan eksekutif dan DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi atau Badan Legislatif.

Jadi disini jelas bahwa Undang-Undang ini dengan tegas memisahkan antara legislatif dan eksekutif. Hal ini dimaksudkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. DPRD sebagai Badan Legislatif daerah adalah merupakan mitra yang mempunyai kedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah.

Dalam melaksanakan otonomi daerah kepada Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk membuat berbagai kebijakan berupa produk hukum daerah, antara lain peraturan daerah dan Keputusan Kepala daerah. Disamping sebagai salah satu sarana dalam penyelenggaraan

otonomi daerah, Peraturan Daerah juga ditetapkan untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD.

Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, maka Kepala daerah menetapkan Keputusan daerah. Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain dan perundang-undangan lainnya.

Sebagaimana diketahui penyerahan wewenang pemerintah dari Pemerintah Pusat kepada daerah harus diikuti dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan. Untuk itu, maka ditetapkan pula Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Melalui undang-undang ini diatur antara lain tentang sumber-sumber pendapatan daerah dan masalah pembiayaan pembangunan dan pembiayaan yang berhubungan dengan biaya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam rangka desentralisasi.

Selain hal-hal di atas, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini juga mengatur tentang Desa yang pada masa sebelumnya diatur oleh Undang-Undang 5 Tahun 1979. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dilakukan penyeragaman bentuk dan susunan Pemerintahan desa yang mengacu kepada pola desa di Jawa. Penyeragaman ini mengakibatkan lembaga adat di daerah-daerah luar Jawa yang sebetulnya mempunyai kekuatan untuk menggerakkan masyarakat tidak lagi mendapat tempat di dalam pemerintahan. Tradisi lama yang hidup di tengah-tengah masyarakat selama ini perlahan-lahan mulai ditinggalkan untuk kemudian diganti dengan kebiasaan-kebiasaan baru yang belum dikenal sebelumnya. Hal ini lebih jauh berakibat melemahnya kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam menjalankan pembangunan.

Berbeda dengan peraturan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam penjelasannya menyatakan bahwa istilah desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti nagari, kampung, huta, bori, dan marga. Pembentukan pemerintahan terbawah

dilakukan dengan memberikan pengakuan dan memperhatikan asal-usul daerah yang bersifat istimewa, atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten.

B. PEMAHAMAN MASYARAKAT TERHADAP MAKNA OTONOMI DAERAH

Telah diuraikan sebelumnya bahwa mmengawali tahun 2001, Pemerintah telah mencanangkan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menitikberatkan kepada pelaksanaan asas desentralisasi. Bersamaan dengan itu diberlakukan pula Unang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah.

Sebagai suatu kebijakan yang baru diberlakukan, kedua undang-undang ini telah menimbulkan berbagai reaksi negatif dan positif dari berbagai kalangan baik di daerah maupun di pusat. Sehubungan dengan itu muncul penilaian-penilaian, tentang Undang-Undang ini yang telah memberikan harapan baru bagi Pemerintah daerah untuk dapat lebih leluasa dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan kondisi di daerahnya. Namun dalam pelaksanaannya, kebijakan ini tidak dilengkapi dengan instrumen-instrumen lainnya sebagai pedoman umum atau standar dari pelaksanaannya, sehingga daerah-daerah cenderung memaknai otonomi daerah tersebut sendiri-sendiri.

Terlepas dari segala penilaian dan gonjang-ganjing diatas, maka melalui tulisan ini mencoba melihat respons yang diperlihatkan Daerah Sumatera Barat secara umum dan khususnya Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota. Otonomi daerah bagi masyarakat Daerah Propinsi Sumatera Barat adalah merupakan suatu hal yang sudah sejak lama ditunggu-tunggu. Oleh karena itu, ketika daerah-daerah lain di Negara ini dilanda kegamangan dan rasa pesimis untuk menghadapi Otonomi Daerah, Pripinsi Sumatrera Barat menyatakan kesiapan dan rasa optimisnya. Hal ini dapat dilihat dari reaksi awal yang diberikan yaitu dengan ditetapkannya Perda Nomor 9 Tahun 2000 tentang ketentuan Pokok Pemerintahan Negari.

Kabupaten Lima Puluh Kota adalah salah satu daerah yang menyambut baik diberlakukannya otonomi daerah. Hal ini terlihat dengan berbagai kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota dalam pelaksanaannya. Untuk melihat bagaimana pelaksanaan otonomi daerah dengan segala persoalannya di Kabupaten Lima Kota, maka terlebih dahulu akan dilihat sejauh mana pemahaman masyarakat terutama aparat pemerintah daerah tentang makna otonomi daerah itu sendiri.

Pemahaman yang benar terhadap kebijakan otonommi daerah ini adalah hal penting yang harus menjadi perhatian dalam mengimplementasikannya di daerah. Sebab jika konsep otonomi tersebut tidak diletakkan pada kerangka yang benar, dalam pelaksanaannya akan dapat menimbulkan gejolak-gejolak karena munculnya semangat kedaerahan yang berlebihan. Seperti munculnya anggapan bahwa yang berhak memegang peranan baik dalam masyarakat maupun dikalangan aparat pemerintahan suatu daerah adalah Putra Asli daerah, sehingga dapat memicu timbulnya konflik ditengah masyarakat.

Melalui wawancara yang dilakukan dengan beberapa orang tokoh masyarakat dan aparat Pemerintah Daerah diperoleh gambaran. Bahwa, otonomi daerah secara teoritis adalah merupakan suatu kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengurus dan mengelola rumah tangganya sendiri yang dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya otonomi daerah diberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur mengurus dan mengelola kepentingan masyarakat di daerah sendiri. Hal ini berarti dalam mengatur rumah tangganya daerah berhak sepenuhnya tanpa adanya campur tangan berupa tekanan-tekanan dari pihak lain. Dengan adanya otonomi daerah kita memang menginginkan terwujudnya suatu daerah yang mandiri, tapi bukan berarti sama sekali tertutup dan tidak berhubungan dengan daerah-daerah lainnya. Memang benar dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa antara satu daerah dengan daerah lainnya tidak terjadi hubungan hirarki. namun dalam pelaksanaannya terdapat hubungan koordinasi, kerjasama atau kemitraan.

Otonomi daerah bukanlah berarti kita melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bupati Kabupaten Lima Puluh Kota Dr. Alis Marajo mengatakan bahwa otonomi daerah bukanlah untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, tapi justru memberikan jawaban bahwa UUD 45 mengakui keberagaman budaya kita (Padang Ekpres, 2 Juli 2001)12). Keberagaman budaya adalah merupakan suatu hal yang patut kita syukuri sebagai kekayaan suatu bangsa, tapi bukan untuk dijadikan alat untuk memecah belah bangsa.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaannya, kebijakan ini lebih merupakan hak daripada kewajiban dan bersifat sentralistis. Dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan segala sesuatunya telah diatur dari pusat dan daerah hanya menjalankannya saja.

Sebagai akibatnya disadari atau tidak, kita telah diajar untuk selalu menunggu petunjuk dan menunggu perintah sehingga kreativitas dan inisiatif menjadi berkurang. Disamping itu, aspirasi masyarakat menjadi terabaikan karena Pemerintah Daerah harus menjalankan program-program yang sudah diatur dari pusat. Asas desentralisasi yang dilaksanakan berdampingan dengan asas dekonsentrasi membuat aparat Pemerintah Daerah takut kepada atasan. Aparat melaksanakan tugas dengan cara asal bapak senang seperti memberikan laporan-laporan yang bagus-bagus tentang kondisi di daerahnya. Kondisi ini berakibat hubungan antara masyarakat dengan pemerintah menjadi renggang. Oleh sebab itu tidaklah aneh apabila kepedualian masyarakat terhadap daerahnya menjadi berkurang. Masyarakat merasa bahwa segala hal yang berhubungan dengan pembangunan adalah urusan pemerintah dan harus diurus sendiri oleh pemerintah.

Berbeda dengan kebijakan sebelumnya, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 otonomi daerah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dari sini dapat dilihat bahwa otonomi daerah sebenarnya mengandung beberapa materi yaitu : kewenangan, hak mengatur, hak

mengurus dan hak mengelola. Dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah-daerah, maka daerah berhak untuk menentukan sendiri bagaimana mengatur, bagaimana mengurus, dan bagaimana mengelola daerahnya sendiri dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Jadi disini terlihat bahwa kebijakan ini bersifat desentralisasi.

Pada hakekatnya otonomi daerah itu adalah merupakan penyerahan kewenangan yang luas nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara profesional. Hal ini terwujud melalui pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya Nasional serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keuangan daerah.

Perbedaan lain antara kedua kebijakan ini juga dapat dilihat dari keberadaan DPRD. Dalam kebijakan lama tidak terjadi pemisahan kewenangan secara tegas antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Sementara itu dalam kebijakan yang secara jelas dan tegas dinyatakan bahwa DPRD adalah merupakan Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah adalah Badan Eksekutif. Yang dikatakan eksekutif adalah kepala Daerah dengan perangkatnya, sedangkan yang dikatakan legislatif adalah wakil-wakil rakyat yang ada di DPRD.

Kemudian sistem pertanggungjawaban pada masa kepemimpinan yang lalu Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat sedangkan sekarang ini Pemerintah daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Kewenangan yang dimiliki DPRD saat ini menjadi semakin luas, namun demikian diharapkan DPRD sebagai suatu sarana untuk melaksanakan demokrasi di daerah dapat meningkatkan kinerjanya dan keprofesionalnnya.

Kewenangan luas yang dimiliki DPRD saat ini seharusnya dipergunakan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di dalamnya sebagai suatu kesempatan untuk benar-benar berjuang untuk kepentingan masyarakat, bukan untuk dijadikan sebagai adu kekuatan antar partai politik di daerah. Kedudukan yang dimiliki oleh wakil-wakil rakyat saat ini hendaknya juga jangan dijadikan arena untuk mengumpulkan kekayaan dengan permintaan bermacam-macam fasilitas. Dengan demikian, aspirasi

masyarakat benar-benar dapat disalurkan dalam membangun kabupaten Lima Puluh Kota ke depan. DPRD juga diharapkan untuk lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dari pada kepentingan-kepentingan kelompok yang menjadi pendukungnya, serta dapat menjalin kemitraan dengan Pemerintah Daerah.

Sebagai sebuah negara yang terdiri dari berbagai macam suku bangsa yang tumbuh dan berkembang di berbagai daerah tentu pemerintah yang berada di pusat bertugas dan berkewajiban untuk menjaga keutuhan dan ketentraman seluruh rakyatnya. Dengan adanya otonomi daerah bukan bertanggungjawab. Perubahan struktur dalam pemerintahan sangat diperlukan terutama dalam hal penempatan pegawai, yang harus diperhatikan adalah bagaimana pemerintah daerah menempatkan aparat sesuai dengan bidang keahliannya, sehingga dapat memacu kreativitas dan inisiatif dalam melaksanakan tugasnya.

Pemberian kewenangan oleh pusat kepada daerah yang dikhawatirkan sebageian orang akan menjadi ajang elitisasi dan munculnya raja-raja kecil serta Perpindahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) pusat ke daerah di tanggapi sebagai sesuatu hal yang mungkin saja terjadi. Namun dalam kondisi sekarang ini Pemerintah Daerah mendapatkan pengawasan dari masyarakat luas melalui pers dan DPRD dan mereka dituntut untuk menjalankan tugas secara bersih dan transparan. Untuk mengantisipasi masalah ini Pemerintah Daerah beserta DPRD untuk memperlihatkan kinerjanya dalam melahirkan kebijakan-kebijakan yang mengatur hal tersebut. Antisipasi akan terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) ini sebenarnya juga sudah ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dimana seorang calon Kepala Daerah harus menyerahkan Daftar Kekayaan Pribadi di samping beberapa larangan lainnya.

Apabila dilihat dari konteks latar belakangnya, Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 ini lahir dalam sistuasi bangsa yang sedang mengalami krisis multi demensional. Persoalan-persoalan yang muncul kemudian setelah Undang-Undang ini ditetapkan menimbulkan anggapan-anggapan bahwa pusat tidak tulus memberikan kewenangan kepada daerah. Sebetulnya pelaksanaan otonomi daerah adalah merupakan suatu keharusan yang harus dipenuhi oleh pusat sesuai dengan tuntutan Undang-Undang

Dasar 1845. Pada prinsipnya Undang-Undang otonomi daerah yang lahir di era reformasi itu adalah merupakan suatu tuntutan yang sudah lama diinginkan oleh masyarakat. Otonomi daerah sebetulnya adalah hak rakyat yang harus dipenuhi berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Setelah diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini, maka sebagian besar dari kewenangan yang sebelumnya dipegang oleh Pemerintah telah diberikan kepada Pemerintah Daerah. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasa 11, kewenangan daerah Kabupaten dan Kota adalah mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 dan yang diatur dalam pasal 9 kewenangan yang bidang-bidang sebagai berikut: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Dari hal-hal yang dikemukakan diatas dapat dilihat bahwa kewenangan yang diberikan kepada daerah cukup besar, namun dalam prakteknya kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota akan dibatasi oleh kewenangan-kewenangan pusat dan kewenangan propinsi.

Dengan diberlakukan otonomi daerah berarti beban berat telah ditimpakan kepada Pemerintah daerah untuk dapat memprakarsai jalannya roda pemerintahan dan pembangunan di daerahnya secara mandiri. Secara ideal otonomi daerah memang bermakna kemandirian suatu daerah untuk mengelola kelangsungan hidupnya dan memenuhi segenap konsekuensi dari kemandirian tersebut. Oleh karena itu untuk membiayai APBD. Pemerintah Daerah berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD) sebagai salah satu sumber penghasilan daerah. Namun demikian upaya-upaya yang dilakukan hendaknya harus memperhatikan keadaan masyarakat dan tidak mengeksploitasi sumberdaya alam secara berlebihan.

Hal ini perlu diperhatikan agar tidak memberatkan bagi masyarakat dan kelestarian lingkungan tetap terjaga. Paradigma pembangunan sekarang berubah dari teori yang berprinsip mengejar pertumbuhan tinggi sebagai penilaian keberhasilan suatu pembangunan menjadi teori pembangunan yang berwawasan lingkungan untuk menjamin kelangsungan pembangunan yang berkelanjutan.

Keberadaan Pemerintahan pasca diberlakukan kebijakan otonomi daerah adalah sebagai penyelenggara pemerintahan dalam skala besar yang bersifat nasional, kewenangan Pemerintahan porsinya lebih besar kepada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria, dan prosedur, Kewenangan yang masih menjadi hak pusat adalah seperti yang terdapat dalam pasal 7 ayat 1 yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, serta bidang agama. Dalam konteks kita sebagai bangsa yang bernaung dibawah Negara Kesatuan Republik Indonesia maka memang ada hal-hal yang harus dikuasai oleh pusat. Hal-hal yang sifatnya berupa pengendalian secara makro dan berskala nasional memang selayaknya menjadi hak pusat sebab jika tidak maka kita bukan lagi negara kesatuan melainkan akan terlepas antara yang satu dengan yang lain.

Dengan penyerahan kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah maka daerah-daerah memiliki kewenangan dalam mengambil kebijakan-kebijakan yang sesuai bagi daerahnya masing-masing. Sepanjang tidak menyimpang dari aturan-aturan yaang berlaku dan tidak merugikan masyarakatnya dan daerah lain atau negara maka pusat mungkin tidak perlu mencampurinya. Kontrol yang harus dilakukan pusat hanya dalam bentuk pengawasan bukan dalam bentuk pengendalian. Dalam arti kalau terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengambilan kebijakan atau dalam pelaksanaannya.

Apabila kebijakan yang diambil suatu daerah tidak sesuai atau bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan-perundangan yang lebih tinggi tentulah wajar apabila pusat membatalkannya. Walau bagaimanapun juga kita tetap berada dalam suatu wadaah yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesiaa. Otonomi daerah memang memberikan kewenangan yang luas bagi daerah, termasuk kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan daerah, akan tetapi demi terjaganya keutuhan bangsa kita maka kebijakan-kebijakan yang tidak boleh bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam rangka desentralisasi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah memang kelihatannya menjadi berkurang. Disisi lain daerah akan menjadi lebih mandiri dalam menyusun dan melaksanakan program-program

pembangunan yang sesuai dengan keadaan daerahnya. Namun sesuai dengan ketentuan bahwa kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan ke daerah harus diiringi dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia, seharusnya dapat direalisasikan. sebab pendelegasian wewenang tanpa adanya dana dan sumber daya manusia tidak mungkin bisa terlaksana dengan baik. Bagaimana daerah akan melaksanakan wewenang yang diberikan jika tidak ada dana.

Sehubungan dengan ketentuan masalah perimbangan keuangan antara daerah dan pusat selama ini memang telah terjadi konflik-konflik kepentingan. Terdapat adanya kesan bahwa dana yang mengalir kepusat masih lebih banyak mengalir ke Pemerintah Pusat ketimbang yang dikembalikan ke daerah. Daerah yang mempunyai potensi sumber daya alam tinggi merasa dirugikan dengan persentase pembagian pendapatan dari hasil sumber daya alam yang dibuat oleh Pemerintah. Sementara itu dipihak lain daerah-daerah yang sumber daya alamnya rendah membutuhkan bantuan dari pusat dalam menjalankan pembangunan di daerahnya. Dalam menyikapi hal ini ada baiknya kita kembali melihat ke Pasal 33 UUD 1945 yang dalam pasal-pasalnyanya dinyatakan bahwa :

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Bila kita kembali mencoba memahami makna yang terkandung dalam pasal tersebut diatas maka mungkin kita akan sedikit bisa bersikap bijaksana dalam menghadapi konflik-konflik yang terjadi selama ini. Bagi daerah yang kaya agar juga ikut memikirkan saudara-saudaranya di daerah lain yang membutuhkan bantuan dana dari Pemerintah. Bagi Pemerintah sebagai pengemban amanat bangsa hendaknya dapat bersikap adil dan bijaksana dalam menyusun perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dan kemudian bagi daerahnya yang miskin agar berusaha untuk meningkatkan ketergantungannya kepada Pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut maka kebijakan otonomi daerah sekarang ini, dalam penyusunan dana

perimbangan keuangan antara daerah dan pusat dengan memperhatikan prinsip pemerataan dan keadilan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah kaya sumber daya alam akan menyerahkan sebagian dari pendapatannya kepada Pemerintah Pusat, untuk kemudian digunakan untuk penyelenggaraan pemerintah di pusat dan untuk membantu daerah-daerah lainnya yang mempunyai sumber daya alam terbatas.

Dalam rangka desentralisasi ini APBD yang telah ditetapkan oleh Peraturan daerah harus disampaikan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri. Apabila dilihat dari sisi ketergantungan daerah dari segi pendanaan terhadap Pemerintah maka memang selayaknya hal itu dilakukan. Sebab sebagian besar dari APBD dananya adalah berasal dari Pemerintah melalui Dana Alokasi Umum daerah. Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota dengan PAD yang hanya berjumlah + 2,4 M tidak akan bisa berbuat apa-apa untuk membangun daerahnya. Dilain pihak Pemerintah tentu harus tahu untuk apa dana itu digunakan oleh daerah-daerahnya.

Bagi Kabupaten Lima Puluh Kota dalam menjalani otonomi daerah menjalin dan membina hubungan yang baik dengan daerah lainnya adalah merupakan sesuatu hal yang penting, baik dengan daerah yang mempunyai kekayaan alam yang lebih besar maupun bukan. Dengan Pekan Baru misalnya yang dikenal kaya mungkin bisa dilakukan hubungan dagang yaitu untuk memasarkan hasil-hasil pertaniannya, dengan bukittinggi yang dikenal sebagai pusat konfeksi di Sumatera Barat mungkin bisa jalin kerjasama untuk meningkatkan industri Kabupaten Lima Puluh Kota.

Karena itu dalam mengatur, mengurus dan mengelola rumah tangganya sendiri daerah akan selalu berhubungan dengan daerah - lainnya, baik itu dengan Kabupaten lain, Kota Propinsi, dan Pemerintah. Tidak mungkin suatu daerah akan bisa hidup sendiri tanpa adanya hubungan dengan daerah-daerah lain. Daerah yang kaya sumber daya alamnya mungkin membutuhkan tenaga-tenaga profesional untuk mengelola kekayaan tersebut tapi dia tidak memilikinya. Tapi sebaliknya bagi daerah yang miskin sumberdaya alam tapi dia memiliki sumberdaya manusia yang mampu untuk mengolah sumber daya alam tersebut. Untuk itu kerja sama antara keduanya akan dapat dilakukan.

Penyelenggaraan otonomi daerah diharapkan akan dapat memacu pertumbuhan ekonomi di daerah-daerah, kekhawatiran akan munculnya

kesenjangan antar daerah memang mungkin akan terjadi. Untuk itu melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan dan Pusat, adalah merupakan salah satu upaya untuk meminimalkan terjadinya kesenjangan tersebut. Baik kesenjangan antara daerah dengan daerah maupun kesenjangan antara pusat dan daerah. Tapi semuanya itu kembali terpulang kepada bagaimana kemampuan Pemerintah Daerah masing-masing dalam mengelola sumber daya yang ada di daerahnya baik sumber manusianya maupun sumber alamnya.

Dalam menjalankan kebijakan otonomi daerah diperlukan pemahaman yang benar tentang hakekat dan makna kebijakan tersebut, sehingga dapat menempatkannya dalam kerangka yang benar. Masing-masing orang harus dapat menempatkan diri pada posisi yang benar dan memahami betul apa tugas yang diberikan kepada kita sesuai dengan kedudukan. Dalam hal ini mungkin pihak Pemerintah daerah Kabupaten Lima Puluh Kota masih harus bekerja dengan ekstra keras dalam meningkatkan kualitas dan pemahaman masyarakat terutama aparatnya.

Dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 ini, baik Pemerintah pusat maupun Pemerintah di daerah seharusnya dilengkapi dengan berbagai instrumen, sebagai standar acuan operasional. Pemerintah perlu mengeluarkan Peraturan Pemerintah, atau Keputusan-Keputusan lainnya, sebagai pedoman bagi Pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah tersebut. Hal ini diperlukan agar tidak menimbulkan kecenderungan terjadinya salah persepsi atau salah penafsiran dari masing-masing Pemerintah daerah dan masyarakatnya dalam memahami makna otonomi daerah yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tersebut. Kemudian daerah juga harus di tindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Keputusan Kepala Daerah dan juga dilengkapi dengan penjabaran pembagian tugas masing-masing instansi pemerintahan yang akan menjadi acuan bagi aparat dalam operasionalnya di lapangan.

Sehubungan dengan hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota telah melengkapi postur pemerintahannya yang diatur dalam Peraturan daerah sebagai berikut :

1. Perda Nomor 14 Tahun 2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretarian Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota dan Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota.

2. Perda Nomor 15 Tahun 2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota.
3. Perda Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota.

Dengan adanya Perda tersebut maka Pemerintah Daerah telah melengkapi posturnya yang terdiri dari : 8 (delapan) dinas, 5 (lima) Kantor, 4 (empat) badan, 2 (dua) asisten, dan 9 (sembilan bagian). Dengan struktur yang baru ini, instansi yang dulunya adalah instansi vertikal, seperti Deptiknas, Depkes dll. Bergabung ke Pemerintah Daerah. Hal ini berarti aparat yang sebelumnya ada di instansi vertikal, dengan kondisi sekarang menjadi pegawai pemerintah daerah. Oleh sebab itu jumlah pegawai Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota saat ini bertambah dari 1252 orang menjadi 5957 orang pada tahun 2001 ini.

Kemudian Peraturan daerah ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Keputusan Bupati. Dan selanjutnya dijabarkan lagi dalam bentuk tupoksi (Tugas Pokok dan Fungsi) dari masing-masing perangkat daerah. Jadi dengan demikian dalam operasionalnya di lapangan aparat berpedoman kepada kebijakan-kebijakan tersebut sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Dengan demikian diharapkan untuk ke depan para aparat akan lebih mampu melaksanakan tugasnya dengan baik. Disamping itu juga dilakukan pemberdayaan baik kepada aparat pemerintah daerah sendiri maupun kepada masyarakat.

Sehubungan dengan pemberdayaan masyarakat terutama aparatur pemerintah sendiri Bupati Kabupaten lima Puluh Kota dalam berbagai kesempatan mengatakan bahwa ada tiga tahapan pemberdayaan yang dilakukan. Tiga tahap tersebut adalah yang pertama dengan cara membari tahu, masyarakat bisa diberi tahu melalui media massa, diskusi ceramah dll. kemudian dengan memberikan contoh-contoh. Kemudian masyarakat tersebut diberi dorongan atau difasilitasi. mungkin dengan memberikan dana atau memberi fasilitas sesuai dengan kebutuhan mereka. Disamping itu juga dilakukan evaluasi dengan mengadakan tes terhadap aparat pemerintahan untuk merangsang agar mereka benar-benar berusaha untuk memahami tugas dan fungsinya sebagai aparatur pemerintahan.

C. PEMERITAHAN NAGARI SEBAGAI UNIT PEMERINTAHAN TERBAWAH DI KABUPATEN LIMA PULUH KOTA

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan peluang kepada daerah untuk menyesuaikan bentuk dan susunan Pemerintahan terendahnya berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Sehubungan dengan hal diatas, maka Pemerintah Propinsi Sumatera Barat menetapkan Nagari sebagai Unit Pemerintahan Terbawah, yang diatur melalui Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Kebijakan ini diambil berdasarkan pertimbangan bahwa Pemerintahan Nagari dipandang lebih efektif untuk menciptakan ketahanan agama dan budaya berdasarkan tradisi dan sosial budaya masyarakat Sumatera Barat, yang demokratis dan aspiratif serta demi tercapainya kemandirian, peran serta, dan kreatifitas masyarakat. Peraturan Pemerintah Daerah Propinsi ini sifatnya hanya untuk memfasilitasi dan untuk pelaksanaannya di daerah Kabupaten ditindak lanjuti oleh masing-masing daerah melalui Keputusan Bupati dan Peraturan Daerah Kabupaten.

Nagari yang dimaksud disini adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah Propinsi Sumatera Barat yang terdiri dari himpunan beberapa suku, yang mempunyai batas-batas teritorial tertentu. Sebagai daerah otonomi, Nagari mempunyai kekayaan sendiri, berhak mengelola dan mengatur rumah tangganya sendiri, serta memilih pimpinan pemerintahannya. Wilayah nagari dibentuk berdasarkan Undang-Undang adat dengan batas fungsional dan teritorial adat. Kemudian dalam wilayah nagari dibentuk pula jorong yang merupakan wilayah kerja pelaksanaan Pemerintahan Nagari yang dipimpin oleh seorang wali jorong.

Nagari dibentuk didasarkan atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul Nagari. Persyaratan yang ditentukan sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Setempat, melalui musyawarah anak nagari yang terdiri dari wakil-wakil unsur masyarakat. untuk-untuk masyarakat tersebut adalah Ninik mamak, Alim ulama, Cerdik panдай, Wanita/bundo kandung, dan Pemuda serta anggota masyarakat lainnya yang secara resmi menjadi penduduk Nagari menurut ketentuan adat dan atau menurut administrasi Pemerintahan Nagari.

Dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di Nagaari perlu dibentuk beberapa lembaga. Oleh karena itu, dalam Nagari dibentuk lembaga-lembaga sebagai berikut :

1. Pemerintahan Nagari
2. Bdaan Perwakilan Anak Nagari (BPAN)
3. Badan Musyawarah Adat dan Syarak (BMAS)
4. Lembaga Adat Nagari (LAN)
5. Lembaga Syarak Nagari (LSN)

Dalam tradisi Minangkabau, Nagari adalah merupakan suatu daerah pemukiman yang memiliki sistem pemerintahan dan peraturan-peraturan sendiri yang mengikat kepada masyarakat pendukungnya. Nagari sekurang-kurangnya terdiri dari empat suku penduduk yang dipimpin oleh seorang panghulu pucuk (penghulu pucuk) atau penghulu tua (A.A.Navis, 1984:94). Suku yang dimaksudkan disini bisa diartikan sama dengan marga. Pada kenyataanya Nagari bukan hanya sebagai suatu ikatan teritorial semata, tapi juga merupakan suatu ikatan sosiologis. Nagari mempunyai undang-undang atau peraturan-peraturan sendiri untuk mengatur masyarakatnya berdasarkan musyawarah dan mufakat yang merupakan pencerminan dekokrasi yang sudah ada sejak masa lampau di Minangkabau.

Menindaklanjuti apa yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Propinsi, Pemerintah daerah Kabupaten Lima Puluh Kota mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari serta Keputusan Bupati Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 1 Tahun 2001 juga tentang Pemerintahan nagari. Dengan berpedoman pada kebijakan-kebijakan tersebut, maka Pemerintaha daerah kabupaten Lima Puluh Kota berusaha untuk menata kembali unit pemerintahan terbawah di daerahnya.

1. Pemerintahan Nagari

Pemerintahan nagari adalah penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nagari bersama-sama dengan badan Perwakilan Nagari (NPAN). Pemerintahan nagari dibentuk melalui proses Musyawarah Nagari yang melibatkan Pemerintah desa bersama Karapatan Adat Nagari dan alim ulama, cerdik pendai wanita/bundo kanduang, dan pemuda serta anggota masyarakat lainnya yang resmi menjadi penduduk Nagari menurut ketentuan adat atau menurut admistrasi Pemerintahan Nagari.

Hasil kesepakatan ini nantinya yang akan menetapkan pembentukan sistem Pemerintahan Nagari, kemudian disampaikan kepada Bupati melalui camat. Pemerintahan Nagari dikukuhkan/diresmikan oleh Bupati dengan persetujuan DPRD. Kesepakatan ini juga menghasilkan penetapan tentang Nama Nagari jumlah Penduduk, luas wilayah, dan batas-batas wilayah.

Menurut peraturan ini Nagari-Nagari yang ada di Kabupaten Lima Puluh Kota sebelum dibentuknya Pemerintahan Desa, untuk tahap awal dibentuk menjadi Pemerintah nagari dengan memperhatikan syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Minimal jumlah penduduk untuk suatu Pemerintahan nagari adalah 1500 jiwa atau 300 Kepala keluarga.
- b. Luas wilayah yaitu yang terjangkau secara fungsional dalam rangka pemberian pelayanan dan pembinaan masyarakat.
- c. Letak yaitu wilayah yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antara jorong-jorong yang letaknya memungkinkan terpenuhinya faktor luas wilayah.
- d. Tersedianya sarana dan prasarana perhubungan, pemasaran, sosial produksi, dan Pemerintahan Nagari.
- e. Sosial Budaya adalah suasana yang memberikan kemungkinan adanya kerukunan hidup beragama dan kerukunan hidup bermasyarakat dalam hubungannya dengan adat istiadat.
- f. Tersedianya potensi untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat
- g. Batas Wilayah yaitu terdapatnya batas wilayah fungsional dan kultural Nagari secara jelas.

Pemerintahan Nagari dapat dimekarkan apabila memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan, dan bisa pula karena keadaan tertentu digabung atau dihapuskan.

Pemerintahan Nagari mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri berdasarkan hak dan asal usul nagarinya. Pemerintahan Nagari juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan hal-hal yang belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten, Daerah Propinsi, dan Pemerintah. Kemudian Pemerintahan Nagari juga berwenang melaksanakan tugas pembantuan dari pemerintah. Pemerintah Daerah Propinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, yang disertai dengan pendanaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia.

Pemerintah Nagari dipimpin oleh seorang wali Nagari dan dibantu oleh perangkat-perangkatnya sebagai berikut :

- a. Unsur staf, yaitu unsur pelayanan yang disebut dengan Sekretariat Nagari; terdiri atas Sekretaris Nagari dibantu oleh Kepala Urusan nagari bidang pemerintahan dan bidang pembangunan.
- b. Unsur pelaksana, yaitu unsur pelaksana teknis lapangan yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan Pemerintahan Nagari, terdiri dari (1) Seksi-seksi, (2) Unit-unit, dan (3) Lembaga.
- c. Unsur pembantu Wali Nagari di wilayah Bagian Nagari yang dipimpin oleh seorang Wali Jorong.

Wali Nagari dipilih langsung oleh penduduk nagari dari calon yang memenuhi syarat-syarat yang sudah ditentukan, melalui proses pencalonan dan pemilihan. Proses pencalonan dan pemilihan dilakukan oleh Panitia Pemilihan. Proses pencalonan dan pemilihan dilakukan oleh Panitia Pemilihan yang dibentuk oleh Badan Perwakilan Anak nagari (BPAN). Seorang warga masyarakat Nagari yang memenuhi syarat dapat diusulkan oleh anggota Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) dari masing-masing unsur masyarakat. atau diusulkan oleh anggota masyarakat lainnya.

Sementara itu, perangkat nagari diangkat oleh Wali Nagari dengan Keputusan Wali Nagari setelah mendapat persetujuan dari Badan Perwakilan Anak Nagari. Perangkat Nagari dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada Wali Nagari

Setiap tahunnya Waali Nagari dan Badan Perwakilan Anak Nagari menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan belanja Nagari berdasarkan pedoman penyusunan yang diberikan oleh Bupati. Nagari dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan memperoleh dana dari sumber pendapatan sebagai berikut :

- a. Pendapatan Asli Nagari, terdiri dari :

- Hasil Usaha Nagari
- Hasil kekayaan Nagari
- Hasil swadaya/sumbangan masyarakat
- Hasil Gotong-royong
- Pungutan Nagari
- Iuran Nagari
- Retribusi Nagari
- Lain-lain Pendapatan Asli Nagari

- b. Bantuan dari Pemerintahan Kabupaten meliputi
 - Bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah
 - Bagian dari dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten
- c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi
- d. Sumbangan dari pihak ketiga
- e. Pinjaman Nagari

Pengelolaan keuangan Nagari dilaksanakan oleh seorang Bandaharawan Nagari yang diangkat oleh Wali Nagari melalui persetujuan Badan Perwakilan Anak Nagari.

2. **Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN)**

Seperti telah disebut di depan, Badan Perwakilan Anak Nagari adalah suatu badan yang terdiri atas unsur ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai, wanita/bundo kandung dan pemuda yang ada di Nagari dan berfungsi sebagai badan legislatif Nagari. Badan Perwakilan Anak Nagari adalah merupakan Wahana untuk melaksanakan demokrasi dan berkedudukan sejajar dengan Wali Nagari.

Keanggotaan Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN) diproses melalui suatu musyawarah/mufakat anak nagari, dengan syarat-syarat yang sudah ditentukan. Komposisi keanggotaan Badan Perwakilan Anak Nagari adalah dengan persentase sebagai berikut : 30% pemangku adat, 20% alim ulama, 10% cerdik pandai, 10% bundo kandung, 10% generasi muda, 10% golongan profesi, dan 10% dari unsur lainnya.

Adapun anggota Badan Perwakilan Anak Nagari berjumlah minimal 19 orang dan maksimal 25 orang yang ditentukan berdasarkan jumlah penduduk Nagari yang bersangkutan dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. 1.500 sampai dengan 3.000 jiwa, jumlah anggota 19 orang
- b. 3.001 sampai dengan 4.500 jiwa, jumlah anggota 21 orang
- c. 4.501 sampai dengan 6.000 jiwa, jumlah anggota 23 orang
- d. Di atas 6.000 jiwa, jumlah anggota 25 orang

Badan Perwakilan Anak Nagari dipimpin oleh seorang Ketua dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) orang wakil Ketua sesuai dengan jumlah anggota. Pimpinan tersebut dipilih dari dan oleh anggota Badan Perwakilan Anak Nagari secara langsung melalui suatu rapat khusus dengan tata cara pemilihan yang diatur dalam peraturan tata tertib Badan Perwakilan Anak Nagari.

Badan Perwakilan Anak Nagari dalam menghimpun dan menjalankan tugasnya di bagi atas 3 (tiga) komisi yaitu :

Komisi A bidang Pemerintahan

Komisi B bidang Keuangan dan Pemmbangunan

Komisi c bidang Perekonomian

Dalam menjalankan tugas dan wewenangny Ketua Badan Perwakilan Anak Nagari dibantu oleh Wakil Ketua dan ketua-ketua komisi bersama anggota lainnya.

3. Badan Musyawarah Adat Syarat

Badan Musyawarah Adat dan Syarak adalah suatu badan yang berfungsi sebagai pemberi pertimbangan berupa saran kepada Pemerintah Nagari supaya tetap konsisten menjaga dan memelihara penerapan "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah di Nagari*". Keanggotaannya berdasarkan susunan persukuan yang ada dalam Nagari, terdiri dari Ninik Mamak, Alim Ulama, cerdik pandai, unsur wanita, unsur pemuda dan komponen masyarakat lainnya yang telah tumbuh dan berkembang dalam Nagari. Badan Musyawarah Adat dan Syarak yang merupakan wahana untuk melestarikan dan pengembangan nilai-nilai adat dan syarak di nagari, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah nagari dalam menjalankan tugasnya.

Pembentukan Badan Musyawarah Adat dan Syarak Nagari serta keanggotaanya ditentukan melalui musyawarah dan mufakat oleh Lembaga Adat Nagari dengan pemuka-pemuka masyarakat Nagari yang bersangkutan. Jumlah anggota disesuaikan dengan struktur adat dan kebutuhan Nagari itu sendiri.

Badan Musyawarah Adat dan Syarak Nagari dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih dari oleh Badan Musyawarah Adat dan Syarak secara langsung melalui suatu rapat khusus. Ketua Badan Musyawarah Adat dan Syarak dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Ketua dan Ketua Komisi Syarak serta Ketua komisi Adat dan anggota lainnya. Ketua-ketua komisi sebagaimana yang disebutkan di atas diangkat berdasarkan hasil musyawarah dan mufakat yang dikukuhkan dengan Surat Keputusan Pimpinan Lembaga Adat Nagari.

4. Lembaga Adat Nagari

Lembaga Adat Nagari yaitu lembaga kerapatan Ninik Mamak penghulu dalam nagari yang telah ada dan diwarisi secara turun temurun sepanjang adat dan berfungsi memelihara kelastarian adat serta menyelesaikan sako dan pusako dalam nagari. Lembaga ini dibentuk dalam rangka pengupayakan pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan Lembaga Adat di masing-masing Nagari sebagai Lembaga yudikatif Nagari.

5. Lembaga Syarak Nagari (LSN)

Sebagai upaya untuk memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan syarak di masing-masing nagari, maka Lembaga Syarak yang ada di Nagari perlu difungsikan, sehingga dapat berperan sebagai penuntun kehidupan yang berlandaskan Adat dan Syarak. Lembaga Syarak Nagari (LSN) adalah wadah musyawarah di Nagari guna meningkatkan keimanan dan ketakwaan Anak Nagari dalam mewujudkan "*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi kitabullah*".

Dari uraian di atas tergambar bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota dalam mewujudkan cita-cita otonomi daerah berusaha untuk menciptakan hubungan yang lebih dekat dengan masyarakatnya. Otonomi daerah yang sudah berlangsung sejak awal tahun 2001 memang bukanlah suatu hal yang mudah untuk dilaksanakan, mengingat selama puluhan tahun kita sudah sangat terbiasa dengan segala macam aturan-aturan yang dibuat oleh pusat. Kita terbiasa untuk menerima perintah, menerima petunjuk, sehingga kreativitas dan inisiatif yang sebenarnya dimiliki menjadi terkesampingkan.

Namun demikian bagi Kabupaten Lima Puluh Kota sebagaimana yang dikatakan oleh Bupati dr. Alis Marajo dalam Pidatonya pada acara peresmian Nagari Koto Tangah Batuhampar, *bahwa otonomi daerah bukanlah suatu hal yang mengkhawatirkan bagi kita, tapi adalah merupakan suatu peluang dan kita mencoba melihat bahwa kekuatan masyarakat. Keberdayaan masyarakat perlu dilibatkan dala Pemerintahan. Sehingga istilah yang kita pakai saat ini adalah bagaimana memerintah dengan melibatkan masyarakat tidak lagi memerintah tanpa melibatkan masyarakat. Istilah melibatkan masyarakat inilah yang kita sebut dengan Good*

Governance. Dan kemudian kita juga ingin mengajak mesyarakat menyalurkan gagasannya untuk memerintah. Dengan otonomi daerah kita bukan akan kembali ke nagari sebab kita tidak pernah meninggalkan nagari kita bukan ingin membentuk nagari baru tapi yang benarnya adalah kita mencoba melihat bahwa nagari sebagai pemerintah terbawah sesuai dengan asal usul masyarakat kita.

Dari apa yang telah disampaikan oleh Bupati tersebut terlihat bagaimana pentingnya keterlibatan masyarakat dalam membangun Nagari khususnya dan Kabupaten Lima Puluh Kota umumnya. dengan Pemerintahan Nagari bukan berarti Kabupaten Lima Puluh Kota ingin kembali masa lampau dan hanyut di dalamnya. Akan tetapi Pemerintahan Nagari mencoba untuk menghadapi tantangan-tantangan berat yang akan dihadapi dimasa yang akan datang. Hal ini dapat tergambar apabila kita melihat bahwa Nagari sebagai suatu simbol kesatuan yang berdasarkan kepada kepentingan bersama. Untuk itu ada sistem yang mengaturnya, yaitu demokrasi yang terlembaga, baik dalam struktur sosial maupun dalam struktur pemerintahannya.

Demokrasi yang terlembaga dapat dilihat dalam sistem " *Tungku tigo Sajaringan dan tali tigo sapilin*" yang dikenal di Minangkabau umumnya dan di Kabupaten Lima Puluh Kota khususnya. Menurut sistem ini kepemimpinan dalam masyarakat terdiri tiga unsur yaitu Ninik Mamak, Alim Ulama dan cerdik pandai. Ketiga unsur dinamakan Tungku Tigo Sajaringan, yang menjalankan kepemimpinannya secara demokratis dengan mengutamakan musyawarah mufakat dalam menyelesaikan segala persoalan dalam masyarakat. Pada hakekat hukum dalam masyarakat dibentuk oleh adat istiadat, Undang-Undang Negara, dan kaedah agama. Ketiga unsur ini diikat oleh satu tali yang kemudian menjadi pedoman bagi kehidupan masyarakat inilah yang dimaksud dengan *Tali Tigo Sapilin*. Prinsip demokrasi yang berkembang di Minangkabau selama ini tidak menempatkan satu unsur lebih penting sehingga harus didahulukan dari pada unsur yang lainnya. Tapi semuanya berada pada posisi yang sama. Pada suatu peristiwa mungkin suatu unsur mungkin lebih berperan, tapi dalam hal yang lainnya mungkin unsur lain yang harus menentukan. Pada prinsipnya adat minangkabau bersifat fleksibel sehingga mampu dan dapat disesuaikan dengan kondisi yang sedang dihadapi. (Herman Sihombing, 1983:49)

Keseriusan Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota dalam mewujudkan otonomi daerah dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan yang diambil dan dilaksanakannya. Salah satunya adalah dengan merealisasikan penyelenggaraan Pemerintahan Nagari dalam bentuk peresmian atau pengukuhan Nagari-Nagari dan Pelantikan Wali Nagari di daerahnya. Dalam hal ini, Kabupaten Lima Puluh Kota termasuk daerah yang selangkah lebih maju dalam pelaksanaan otonomi daerah bila dibandingkan dengan daerah-daerah Kabupaten lainnya di Sumatera Barat. Sampai saat ini 70 nagari yang ada di Kabupaten Lima Puluh Kota semuanya telah diresmikan.

Sebagaimana yang diisyaratkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kewenangan yang dilimpahkan harus disertai dengan pendanaannya. Untuk itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota mengeluarkan dana sekitar 70 Milyar Rupiah untuk Pemerintahan Nagari. Jadi masing-masing Nagari mendapat + 100 juta Rupiah. Dana tersebut disalurkan berdasarkan Daftar Isian Proyek Nagari. Oleh sebab itu Pemerintah Nagari harus menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Nagari (RAPPKN), yang disetujui oleh Badan Perwakilan Anak Nagari (BPAN).

D. FAKTOR PENDUKUNG, TANTANGAN DAN HAMBATAN DALAM MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH

Otonomi Daerah sebagaimana yang tersirat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, telah memberikan keleluasaan kepada Pemerintah daerah untuk, mengatur, mengurus, mengelola segala potensi yang dimiliki oleh daerahnya, baik potensi maupun potensi alam. Dalam pelaksanaannya tentu terdapat beberapa hal baik yang merupakan suatu potensi yang mendukung maupun hal-hal yang akan menjadi penghambat penerapan otonomi daerah itu sendiri.

Sebagai suatu daerah yang masyarakatnya secara umum terdiri dari penduduk bersuku Minangkabau, Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota memiliki potensi budaya yang kuat dalam menghadapi otonomi daerah. Sejak zaman dulu sistem kemasyarakatan Minangkabau telah menganut paham demokrasi. Demokrasi yang ada di Minangkabau adalah demokrasi yang tidak mengenal kalah dan menang, tapi demokrasi yang membawa kesejahteraan dan kedamaian, "*Katuju dek awak lamak dek urang*" begitulah

kata pepatah Minang. Hal ini terlihat dari keberadaan Nagari sebagai suatu unit pemerintahan terbawah.

Nagari-nagari yang terdapat di Minangkabau umumnya dan Kabupaten Lima Puluh Kota khususnya adalah merupakan suatu daerah otonom yang mampu mengurus dan mengatur masyarakatnya dalam suatu sistem kemasyarakatan. Nagari memiliki nilai-nilai universal dan memiliki akar budaya yang mampu beradaptasi dan mengikuti ritme perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Nagari yang berbasis pada kekuatan genealogis dan kultural serta adat dan agama ini, akan tetapi dapat bertahan dan merupakan suatu potensi yang luar biasa bagi perkembangan sumber daya manusia dan sumber daya alam daerah Kabupaten Lima Puluh Kota ke depan. diharapkan dengan adanya Pemerintahan Nagari kebersamaan dan keterbukaan dalam menjalankan pemerintahan dapat terwujud, dan kesadaran masyarakat dapat tergugah untuk kembali bersama-sama memikirkan dan membangun Nagari masa depan.

Jadi jelas bahwa pengembalian bentuk dan susunan pemerintahan desa yang selama ini dijalankan kepada bentuk dan susunan pemerintahan Nagari tujuannya adalah untuk menciptakan sistem pemerintahan yang otonom, demokratis dan memiliki legitimasi dari Masyarakat. Sistem pemerintahan ini menciptakan organisasi pemerintahan yang mampu memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat. Sistem pemerintahan ini juga menciptakan mekanisme pemerintahan yang mampu memberdayakan masyarakat dalam segala aspek kehidupan untuk dapat menata kembali potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia agar dapat dikembangkan.

Namun dalam pelaksanaannya, membangkitkan atau meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap nagari pada saat ini bukanlah pekerjaan yang mudah. Masyarakat sudah lama merasa ditinggalkan dan merasa tidak dilibatkan sehingga mereka bersikap masa bodoh. Dengan adanya pemerintahan Nagari ini diharapkan perlahan hal itu akan dapat terwujud kembali.

Pemerintahan Nagari dengan keberadaannya pada saat sekarang ini, mau tidak mau dituntut untuk dapat menyesuaikan dan menempatkan diri dalam perkembangan dunia global. Apabila tidak mereka akan tertindas

oleh perkembangan zaman yang semakin cepat. Oleh sebab itu di Nagari dibutuhkan sumber daya manusia yang mempunyai wawasan berpikir dan mempunyai visi yang jauh kedepan. Pemerintah Nagari harus mampu berkreasi dalam menciptakan berbagai rencana program dan peraturan-peraturan bagi nagarnya. Masalahnya sekarang bagaimana menggerakkan Pemerintah Nagari yang pada saat ini sudah terbentuk. Secara kelembagaan memang sudah ada, tetapi aktivitas di lembaga tersebut belum sepenuhnya berjalan. Hal ini akan menjadi tantangan bagi pemerintah Daerah untuk dapat memberdayakan seluruh potensi yang ada agar dapat menjawab segala tantangan berat yang akan dihadapi oleh Nagari di masa yang akan datang.

Dalam melaksanakan otonomi daerah, faktor sumber daya alam adalah merupakan hal yang sangat penting dalam membangkitkan perekonomian masyarakat dan sekaligus mempercepat proses kemandirian suatu daerah. Karena itu diharapkan potensi alam yang ada di daerah dapat dimanfaatkan dan dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah.

Kabupaten Lima Puluh Kota memiliki sumber daya alam yang dapat dikembangkan seperti, pertanian, perkebunan, dan pertambangan. Namun untuk menggali potensi-potensi alam tersebut kembali dibutuhkan tenaga-tenaga profesional yang mampu menguasai bidang-bidang teknologi. Keprofesionalan ini bukan hanya dituntut dari aparatur pemerintahan, tapi juga dari masyarakat sendiri. Kondisinya sekarang di Kabupaten Lima Puluh Kota tenaga-tenaga profesional seperti yang diharapkan belum begitu memadai, untuk itu diperlukan program-program yang dapat merangsang tumbuhnya tenaga-tenaga profesional tersebut.

Hal pertama yang menjadi penghambat adalah faktor sumber daya manusia. Sistem sentralisasi yang dikembangkan oleh pemerintah selama ini mengakibatkan masyarakat kita terutama aparatur pemerintahan menjadi terbiasa dengan perencanaan dari atas yang dikenal juga dengan sebutan "**Top down instruction**". Segala sesuatunya telah ada aturannya dari pusat, sudah ada petunjuknya, aparat di daerah tinggal menjalankannya saja. Lebih jauh hal ini berdampak menurunnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Sementara sekarang di era otonomi daerah ini keadaanya menjadi terbalik, dimana prinsip perencanaan dari bawah **bottom up planning** dijalankan. Masyarakat terutama aparaturnya pemerintahan dituntut untuk dapat berinisiatif, kreatif, inovatif dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan fungsinya. Aparatur pemerintahan dituntut untuk tidak lagi terjebak rutinitas, karena bila hal itu terjadi maka kreativitas akan terhenti. Sementara itu keadaan sekarang ini menghendaki adanya terobosan-terobosan kreatif dan prestasi.

Memang disadari bahwa suatu kebijakan baru tidak langsung dapat diterima dan dipahami oleh masyarakat dengan baik. Masyarakat memerlukan suatu proses untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam merealisasikan kebijakan otonomi daerah, terutama di Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota ini. Perubahan yang telah terjadi menimbulkan kebingungan bagi sebagian masyarakat, sehingga mereka tidak tahu harus berbuat apa. Keadaan seperti ini juga terjadi di lingkungan aparaturnya pemerintahan daerah yang sebagian besar dari mereka baru berada pada tahap mengetahui, tapi belum memahami betul apa makna otonomi daerah itu sebenarnya. Untuk itu semua, Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota terus berupaya untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat melalui program-program pemberdayaan, terutama kepada aparaturnya yang secara langsung akan berhadapan dengan masyarakat di lapangan.

Dalam rangka otonomi daerah untuk dapat menggerakkan pembangunan di daerahnya, Kabupaten Lima Puluh Kota harus berusaha menggali dan mengoptimalkan pemanfaatan potensi-potensi yang dimiliki oleh daerahnya. Sebelumnya sudah disebutkan bahwa daerah Kabupaten Lima Puluh Kota memiliki sumber daya alam yang dapat dikembangkan dalam menunjang pembangunan di daerahnya. Pemberdayaan sumber daya alam tersebut dibutuhkan dana yang cukup besar, sedangkan kemampuan Pemerintah daerah sendiri memiliki keterbatasan dalam hal itu. Oleh sebab itu Pemerintah mengupayakan agar para investor dapat menanamkan modalnya di Kabupaten Lima Puluh Kota ini.

Untuk dapat menarik para investor tersebut, diperlukan data-data yang cukup lengkap dan akurat tentang potensi-potensi sumber daya alam yang kita miliki. Data-data yang dimaksudkan disini adalah data berdasarkan hasil survey yang telah teruji kebenarannya. Dengan data tersebut dapat

diketahui sejauh mana potensi sumber daya alam tersebut dapat dimanfaatkan untuk membangun perekonomian masyarakat. Jadi perlu adanya monografi dan topografi Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota. Para investor tentunya akan tertarik untuk menanamkan modalnya apabila kita dapat menerangkan dan memperlihatkan dengan jelas wujud kerjasama yang akan kita tawarkan. Jadi jelas bahwa dalam melaksanakan otonomi daerah ini ada beberapa hal yang menjadi hambatan dan sekaligus merupakan tantangan bagi Pemerintahan daerah kabupaten Lima Puluh Kota, dalam mewujudkan masyarakat Kabupaten Lima Puluh Kota, dalam mewujudkan masyarakat Kabupaten Lima Puluh Kota, dalam mewujudkan masyarakat Kabupaten Lima Puluh Kota yang sejahtera dan mandiri di masa yang akan datang.

BAB IV

KESIMPULAN

Otonomi daerah pada dasarnya adalah kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di daerahnya, atas prakarsa sendiri dengan berdasarkan kepada aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya kepada daerah otonom diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di daerahnya atas upaya sendiri. Hal ini dimaksudkan agar dapat terciptanya daerah-daerah yang mandiri, daerah yang mampu memberdayakan potensi-potensi yang dimilikinya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia untuk kesejahteraan masyarakat.

Secara kebijakan di Indonesia terdapat beberapa kebijakan yang mengatur tentang otonomi daerah ini. Diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Antara kedua Undang-Undang ini terdapat perbedaan dan persamaan. Persamaannya adalah kedua-keduanya sama-sama mengatur tentang otonomi daerah. Tapi dalam pelaksanaannya ada perbedaan yang mendasar antara keduanya.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam pelaksanaannya menempatkan asas desentralisasi bersamaan dengan asas dekonsentrasi. Artinya disamping sebagai daerah otonom, daerah juga merupakan wakil pemerintah pusat. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya lebih cenderung bersifat otoriter dan sentralistik. Di lain pihak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang lahir di era reformasi, lebih menekankan asas dekonsentrasi. Otonomi luas diterapkan di seluruh daerah kabupaten dalam rangka desentralisasi, sedangkan Daerah Propinsi selain sebagai daerah otonom, juga merupakan wakil pemerintahan pusat di daerah. Untuk mengatur masalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, maka bersamaan dengan itu juga diberlakukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999 ini maka harapan baru telah terbuka bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintah di daerah sesuai dengan akar budaya dan aspirasi dari masyarakat di daerah. Otonomi dalam kebijakan ini memberikan kewenangan luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, secara profesional. Semuanya itu diwujudkan dengan pembagian, pengaturan dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, keterlibatan masyarakat, pemerataan, keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Dalam penerapannya di daerah agar jangan menimbulkan perpecahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ini, maka otonomi daerah harus di tempatkan pada kerangka yang benar. Otonomi Daerah bukanlah berarti kita terlepas antara satu daerah dengan daerah lain dengan pusat. Otonomi daerah dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan antara pusat dan daerah, untuk melakukan pembangunan secara berimbang, adil dan merata di seluruh daerah di Indonesia ini. Jadi kita berotonomi, tapi tidak keluar dari konteks sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Lima Puluh Kota diawali dengan menata kembali bentuk pemerintahan terbawah, yaitu mengembalikan bentuk pemerintahan terbawah sesuai dengan akar budaya masyarakatnya dengan kembali ke sistem Pemerintahan Nagari. Nagari bagi masyarakat Kabupaten Lima Puluh Kota dan masyarakat Minangkabau umumnya adalah merupakan suatu daerah otonom yang bukan hanya dipahami sebagai ikatan teritorial, tapi juga merupakan ikatan genealogis. Nagari juga merupakan lembaga pemerintah dan sekaligus merupakan lembaga kesatuan sosial utama yang dominan. Nagari sebagai wilayah otonom mempunyai batas-batas teritorial yang jelas, dan mempunyai sistem pemerintah dan adat sendiri dalam mengatur tata kehidupan anggota masyarakatnya.

Dengan kembali ke sistem Pemerintahan Nagari, bukan berarti Kabupaten Lima Puluh Kota kembali ke masa lalu untuk terhanyut di dalamnya. Pemerintahan Nagari yang sekarang disesuaikan dengan keberadaanya di masa sekarang. Untuk itu melalui Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2001 dan Keputusan Bupati Pemerintahan Kabupaten Lima Puluh

Kota, daerah ini mengatur pelaksanaan pembentukan pemerintahan Nagari dan perangkatnya serta kelembagaan di Nagari yang disesuaikan dengan kondisi pada masa sekarang.

Dalam mengimplementasikan Kebijakan otonomi daerah di Kabupaten Lima Puluh Kota, hambatan utama yang dialami adalah masalah sumber daya manusia dan masalah pendanaan. Sebagai akibat dari sistem yang diterapkan dalam kebijakan lama, maka masyarakat, terutama aparat pemerintah sudah terbiasa dengan segala petunjuk, aturan, dan instruksi dari pemerintah pusat. Sehingga aparat di daerah hanya tinggal menjalankan saja meskipun kandang-kandang tidak sesuai dengan keadaan atau kebutuhan di daerah. Aparat bekerja hanya bila ada instruksi dari atas, tidak ada inisiatif dan kreativitas yang muncul. Sementara itu, dalam situasi sekarang ini aparat pemerintah dituntut untuk dapat mengembangkan kreativitas dan inisiatifnya dalam menjalankan tugas. Dalam situasi yang kelihatannya adalah kegamangan dari aparat karena perubahan yang terjadi secara cepat, dengan acuan yang masih kurang tentang operasional di lapangan. Selain itu Pemerintah Daerah juga dituntut untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Di lain pihak, masyarakat sendiri harus diberdayakan agar ikut serta dan berperan dalam mengawasi dan melaksanakan pembangunan di Nagari khususnya dan di Kabupaten Lima Puluh Kota umumnya.

Dari Segi pendanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota masih sangat tergantung kepada Pemerintah Pusat. Sebagai akibat kebijakan Pemerintah yang menguasai hampir semua sumber keuangan potensial yang ada di daerah, maka pada umumnya daerah-daerah yang ada di Indonesia mempunyai Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang relatif kecil. Pemerintah daerah Lima Puluh Kota yang Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya Hanya + 2,4 Milyar sangat mengharapkan bantuan dari pusat untuk mendanai pembangunan di daerahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, **Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif**. Jakarta PT. Raja Grafindo Persada, 2000
- BAPPEDA & BPS **Kabupaten Lima Puluh Kota, Lima Puluh Kota dalam Angka**, Payakumbuh : BAPPEDA Kabupaten Lima Puluh Kota, 2000
- Baswir, Refrison, **Penjarahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 1999**. Dalam Wacana Edisi V Th. II, 2000. Yogyakarta: Insist Press, 2000.
- BPS Kabupaten Lima Puluh Kota, **Produk domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Lima Puluh Kota 1995 - 1999**. Payakumbuh: BPS Kabupaten Lima Puluh Kota, 2000.
- Guruh, Syahlada LA, **Menimbang Otonomi VS Federal** Bandung: Rosda Karya, 2000.
- Handoyo, B Hestu Cipto, **Otonomi Daerah: Titik Berat Otonomi & Urusan Ramah Tangga Daerah**. Yogyakarta: Univ Atmajaya Press, 1998.
- Kansil, CST, **Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah**, Jakarta: Rineka Cipta, 1991
- Mahardika, timur, **Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah**. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2000.
- Marsono **Himpunan Peraturan tentang Pemerintah Daerah**, Jakarta: Djambatan, 1999
- Navis, AA, **Alam berkembang jadi guru**, Jakarta 1984
- Navis, AA, (ed) **Dialektika Minangkabau**. Padang: Genta Singgalang Press, 1983

Pemda Prop. Sumbar, **Peraturan daerah Propinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan nagari**, Padang: Pemda Prop Sumbar, 2000.

Pemda Kab. Lima Puluh Kota, **Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 01 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari**. Payakumbuh: Pemda Kabupaten Lima Puluh Kota, 2001

-----, **Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 14 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan tata Kerja Sekretariat Daerah DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota**: Payakumbuh: Pemda Kabupaten Lima Puluh Kota, 2001.

-----, **Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 15 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota**: Payakumbuh: Pemda Kabupaten Lima Puluh Kota, 2001.

-----, **Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 16 Tahun 2001 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota**: Payakumbuh: Pemda Kabupaten Lima Puluh Kota, 2001.

-----, **Keputusan Bupati Lima Puluh Kota Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari dalam Kabupaten Lima Puluh Kota**: Payakumbuh: Pemda Kabupaten Lima Puluh Kota, 2001.

Soehino, **Perkembangan Pemerintahan di Daerah**. Yogyakarta: Leberty, 1980.

Undang-Undang otonomi Daerah & Juklak. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.

Zed, Mestika, dkk, **Dari Luhak Limo Puluah ke Kabupaten Lima Puluh Kota**. Payakumbuh, Pemda TK II Kab. 50 kota, 1999

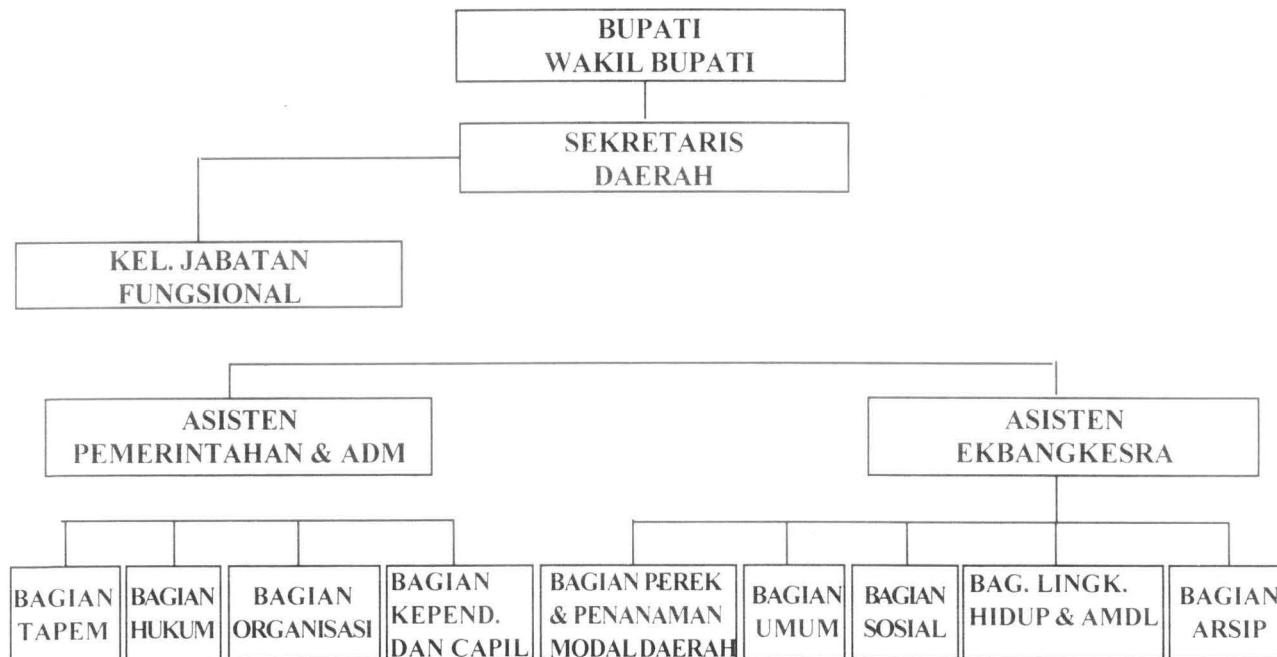
DAFTAR INFORMAN

1. Nama : Mahmuda Rivai, S.H
Umur : 48 Tahun
Pekerjaan : PNS
Alamat : Payakumbuh
2. Nama : Drs. Don Adonis
Umur : 43 Tahun
Pekerjaan : PNS
Alamat : Payakumbuh
3. Nama : Kasmiwardi, S.H
Umur : 47 Tahun
Pekerjaan : PNS
Alamat : Payakumbuh
4. Nama : Harman, S.H
Umur : 44 Tahun
Pekerjaan : PNS
Alamat : Payakumbuh
5. Nama : Drs. Safrul
Umur : 50 Tahun
Pekerjaan : PNS
Alamat : Payakumbuh
6. Nama : Drs. H. Asmara Hadi
Umur : 49 Tahun
Pekerjaan : PNS
Alamat : Payakumbuh
7. Nama : Zachly Bross
Umur : 38 Tahun
Pekerjaan : Sekretaris DPRD
Alamat : Kota Tengah Batuhampar

8. Nama : S. DT. Rajo Sulaiman
Umur : 60 Tahun
Pekerjaan : Pensiunan PNS
Alamat : Sarilamak
9. Nama : H. HB. Dt. Bandaro Panjang
Umur : 58 Tahun
Pekerjaan : Wira Swsta
Alamat : Koto Tengah Batuhampar

BAGAN 1

**BAGAN STRUKTUR ORGANISASI SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN LIMA PULUH KOTA**



BAGAN 2
BAGAN STRUKTUR ORGANISASI DINAS DAERAH
DAN LEMBAGA TEKNIS DAERAH
KABUPATEN LIMA PULUH KOTA



KET : 1. Dinas Pertahanan
 2. Dinas Pertanian
 3. Dinas Kesehatan
 4. Dinas Pendidikan Seni dan Budaya
 5. Dinas Perhubungan dan Pariwisata
 7. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
 8. Dinas Peternakan dan Perikanan

KET : 1. Badan Pengawas Daerah
 2. Badan Kepegawaian Daerah
 3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
 4. Badan Pengelola Keuangan Daerah
 5. Kantor Kesatuan Bangsa dan Ketenteraman Ketertiban
 6. Kantor Informasi dan Komunikasi Data
 7. Kantor Pemberdayaan Masyarakat Nagari
 8. Kantor Pertambangan dan Bernergi
 9. Kantor Koperasi, Industri dan Perdagangan

